

<https://helda.helsinki.fi>

---

## Tasa-arvoa talousarvioon : Talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi ja sukupuolitietoinen budjetointi

Elomäki, Anna

Valtioneuvoston kanslia

2018-09-04

---

Elomäki , A & Ylöstalo , H M 2018 ' Tasa-arvoa talousarvioon : Talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi ja sukupuolitietoinen budjetointi ' Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja , Nro 52 , Vuosikerta. 2018 , Valtioneuvoston kanslia .

---

<http://hdl.handle.net/10138/278906>

---

unspecified  
publishedVersion

---

*Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository.*

*This is an electronic reprint of the original article.*

*This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.*

*Please cite the original version.*

Anna Elomäki ja Hanna Ylöstalo (toim.)

# **Tasa-arvoa talousarvioon – talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi ja suku- puolitietoinen budjetointi**

**Syyskuu 2018**

Valtioneuvoston selvitys-  
ja tutkimustoiminnan  
julkaisusarja 58/2018

# KUVAILULEHTI

<b>Julkaisija ja julkaisuaika</b>	Valtioneuvoston kanslia, 04.09.2018		
<b>Tekijät</b>	Elomäki, Anna; Haataja, Anita; Kotamäki, Mauri; Kärkkäinen, Olli; Vaalavuo, Maria ja Ylöstalo, Hanna		
<b>Julkaisun nimi</b>	Tasa-arvoa talousarvioon – talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi ja sukupuolitietoinen budjetointi		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 52/2018		
<b>Asiasanat</b>	sukupuolitietoinen budjetointi, sukupuolivaikutusten arviointi, sukupuolten tasa-arvo, talousarvio, talouspolitiikka, tulonjakovaikutukset, työllisyysvaikutukset, verotus, sosiaalietuudet, julkiset palvelut		
<b>Julkaisuaika</b>	Syyskuu, 2018	<b>Sivuja</b> 212	<b>Kieli</b> Suomi

## Tiivistelmä

Talousarvion laadintaan tarvitaan sukupuolinäkökulmaa, sillä talousarvio ja muut julkiseen talouteen liittyvät päätökset vaikuttavat eri mies- ja naisryhmiin eri tavoin ja voivat joko edistää tai heikentää tasa-arvoa. Tasa-arvoa talousarvioon -tutkimushankkeessa 1) selvitettiin talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin ja sukupuolitietoisen budjetoinnin hyviä käytäntöjä muissa maissa, 2) kehitettiin menetelmiä talousarvion sukupuolivaikutusten arviointiin ja arvioitiin menetelmiä hyödyntäen Juha Sipilän hallituksen talousarvioiden suoria ja epäsuoria sukupuolivaikutuksia, 3) tehtiin suosituksia talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin ja sukupuolitietoisen budjetoinnin kehittämiseksi Suomen valtionhallinnossa.

Tutkimushankkeessa on kehitetty tasa-arvotutkimukseen, taloustieteelliseen tutkimukseen ja mikrosimulointiosaamiseen perustuen menetelmiä vero- ja etuusmuutosten, julkisen palveluiden muutosten ja työllisyysvaikutusten sukupuolinäkökulmaiseen arviointiin. Sekä menetelmät että niihin perustuvat arvioinnit ottavat sukupuolen ohella huomioon muita tekijöitä, kuten iän, tulotason ja perhetyypin.

Tutkimushankkeen viisi laajaa suositusta sukupuolitietoisen budjetoinnin ja talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin kehittämiseksi ovat: 1) Lanseerataan sukupuolitietoisen budjetoinnin käsite; 2) Kytketään sukupuolitietoinen budjetointi kansallisiin ja hallinnonalakohtaisiin tasa-arvotavoitteisiin; 3) Laajennetaan sukupuolivaikutusten arviointi lakiesityksistä koko laajaan talousarvioprosessiin; 4) Raportoidaan talousarvion sukupuoli- ja tasa-arvovaikutuksista systemaattisesti; 5) Tuetaan sukupuolitietoista budjetointia poliittisesti ja valtionhallinnon sisällä.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2017 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

# PRESENTATIONSBLAD

<b>Utgivare &amp; utgivningsdatum</b>	Statsrådets kansli, 04.09.2018		
<b>Författare</b>	Elomäki, Anna; Haataja, Anita; Kotamäki, Mauri; Kärkkäinen, Olli; Vaalavuo, Maria och Ylöstalo, Hanna		
<b>Publikationens namn</b>	Jämställd budgetering och bedömning av budgetens könskonsekvenser		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 52/2018		
<b>Nyckelord</b>	Jämställd budgetering, jämställdhet, könskonsekvensbedömning, budget, budgetering, ekonomipolitik, inverkan på inkomstfördelning, inverkan på sysselsättning, beskattning, socialbidrag, offentliga tjänster		
<b>Utgivningsdatum</b>	September, 2018	<b>Sidantal</b> 212	<b>Språk</b> Finska

## Sammandrag

För budgetering krävs könskonsekvensbedömning, eftersom budgetering och beslut som rör offentlig ekonomisk förvaltning påverkar olika mans- och kvinnogrupper på olika sätt och kan främja jämställdhet eller öka ojämställdhet. I forskningsprojektet 1) undersöktes andra länders goda praxis för bedömning av budgetens könskonsekvenser, 2) utvecklades metoder för utvärdering av budgeteringens könskonsekvenser samt utvärderades dessa metoder med hjälp av Juha Sipiläs regerings direkta och indirekta könskonsekvenser av budgeteringen, 3) gjordes rekommendationer för bedömning av könskonsekvenserna och utveckling av jämställd budgetering i finska statsförvaltningen.

I forskningsprojektet har metoder baserade på jämställdhetsforskning, ekonomiforskning samt mikrosimulationskunskap utvecklats för könskonsekvensbedömning i skatte- och förmånsförändringar, förändringar av offentliga tjänster samt i inverkan på sysselsättningen. Både metoderna i sig och bedömningarna baserade på dem tar i beaktan även andra faktorer än kön, så som ålder, inkomst och familjeform.

Forskningsprojektets fem omfattande rekommendationer för utveckling av könskonsekvensbedömning är: 1) Lansering av begreppet jämställd budgetering; 2) Jämställd budgetering anknyts till jämställdhetsmål på varje förvaltningsområde samt till jämställdhetsmål på nationell nivå; 3) Könskonsekvensbedömning för lagförslag utvidgas till könskonsekvensbedömning av hela den omfattande budgetprocessen; 4) Det rapporteras systematiskt angående budgetprocessens köns- och jämställdhetskonsekvenser; 5) Jämställd budgetering stöds politiskt och inom statsförvaltningen.

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2017 ([tietokayttoon.fi/sv](http://tietokayttoon.fi/sv)).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

## DESCRIPTION

<b>Publisher and release date</b>	Prime Minister's Office, 04.09.2018		
<b>Authors</b>	Elomäki, Anna; Haataja, Anita; Kotamäki, Mauri; Kärkkäinen, Olli; Vaalavuo, Maria and Ylöstalo, Hanna		
<b>Title of publication</b>	Gender equality in the government budget – gender impact assessment of the budget and gender budgeting		
<b>Name of series and number of publication</b>	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 52/2018		
<b>Keywords</b>	Gender budgeting, gender impact assessment, gender equality, budget, economic policy, distributional impacts, employment impacts, taxation, social benefits, public services		
<b>Release date</b>	September, 2018	<b>Pages</b> 212	<b>Language</b> Finnish

### Abstract

The Government Budget and other processes and decisions related to public financial management, have gendered impacts. The Budget can either promote gender equality or increase gender disparities. The research project: *Gender Equality in the Government Budget*: 1) identified best practices in gender impact assessment of the budget and in gender budgeting in other countries, 2) developed methods to assess the gender impacts of the budget and assessed the gender impacts of Prime Minister Juha Sipilä's government's policies, and 3) made recommendations concerning the integration of gender impact assessments and other gender budgeting tools and practices in budgetary process in Finnish government administration.

The project developed methods to assess the gendered impacts of changes in taxation and social benefits and changes in public services, as well as methods to assess employment impacts of policies from a gender perspective. The methods are based on gender equality research, economic research and microsimulation. In addition to gender, the methods and the conducted assessments consider other demographic differences, such as age, income and family type.

The project makes five broad recommendations for the Finnish model for gender budgeting and gender impact assessments of the budget. These are: 1) introduce the concept of gender budgeting in Finnish state administration, 2) connect gender budgeting to national and sectoral gender equality objectives, 3) extend gender impact assessments from Government bill proposals to the broad budgetary process, 4) report systematically on the gender equality impacts of the budget, and 5) support gender budgeting politically and in government administration.

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2017 ([tietokayttoon.fi/en](https://tietokayttoon.fi/en)).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.



# SISÄLLYS

<b>TIIVISTELMÄ.....</b>	<b>1</b>
<b>1. TASA-ARVOA TALOUSARVIOON: JOHDANTO .....</b>	<b>6</b>
1.1 Sukupuolitietoinen budjetointi: mitä se on ja miten sitä tehdään .....	8
1.2 Raportin sisältö.....	10
<b>2. VERO- JA ETUUSMUUTOSTEN VAIKUTUS SUKUPUOLTEN TALOUDELLISEEN TASA-ARVOON.....</b>	<b>12</b>
2.1 Johdanto .....	12
2.2 Taustaa menetelmän kehittämiselle .....	14
2.2.1 Naisten ja miesten taloudellinen asema .....	14
2.2.2 Sukupuolivaikutusten arvioinnin tulokäsitteet.....	17
2.2.3 Vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutusten arviointi mikrosimulointimenetelmin.....	19
2.3 Menetelmä vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutusten arviointiin .....	22
2.3.1 SISU-mikrosimulointimalli sukupuolivaikutusten arvioinnissa .....	22
2.3.2 Arvioitavat tapaukset .....	23
2.3.3 Käytettävän tulokäsitteen muodostaminen .....	24
2.3.4 Intersektionaalinen lähestymistapa .....	28
2.3.5 Käytettävät mittarit .....	35
2.3.6 Muut simulointeihin liittyvät menetelmälliset valinnat .....	36
2.3.7 Rajoitukset ja kehittämistarpeet .....	37
2.4 Juha Sipilän hallituksen vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutukset .....	39
2.4.1 Vuosien 2016–2018 talousarvioiden keskeiset vero- ja etuusmuutokset ja tilanne ennen reformeja .....	40
2.4.2 Kumulatiiviset vaikutukset 2016–2018.....	43
2.4.3 Vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutukset vuositasonalla.....	45
2.4.4 Kansaneläkeindeksin muutosten sukupuolivaikutukset.....	48
2.4.5 Esimerkkejä yksittäisten reformien sukupuolivaikutuksista.....	51
2.5 Johtopäätökset.....	54
<b>3. TYÖLLISYYSVAIKUTUKSEN LASKEMINEN SUKUPUOLITTAIN – KUINKA KANNUSTINMUUTOKSESTA PÄÄSTÄÄN TYÖLLISYYDEN MUUTOKSEEN.....</b>	<b>57</b>
3.1 Johdanto .....	57

3.2 Katsaus tilastoihin.....	58
3.2.1 Miehet ja naiset Suomen työmarkkinoilla.....	58
3.2.2 Suomi suhteessa muihin maihin.....	61
3.3 Työn tarjonta taloustieteessä .....	66
3.3.1 Teoreettinen tausta.....	66
3.3.2 Empiirinen tutkimuskirjallisuus .....	68
3.3.3 Sukupuolten välisten joustoerojen syitä ja seurauksia .....	73
3.4 Suositus työllisyysvaikutusten arvioimiseksi sukupuolinäkökulmasta .....	74
3.4.1 Jouston määrittäminen.....	74
3.4.2 Työllisyysvaikutuksen laskeminen joustoa soveltaen.....	76
3.4.3 Menetelmän soveltaminen .....	78
3.5 Esimerkkejä työllisyysvaikutuksen laskennasta .....	78
3.5.1 Työntekijän eläkevakuutusmaksun korotus .....	79
3.5.2 Vuoden 2016 työtulovähennyksen kasvatus.....	84
3.6 Yhteenveto .....	91

#### **4. JULKISET PALVELUT – SUKUPUOLIVAIKUTUSTEN ANALYYSI.....93**

4.1 Johdanto .....	93
4.2 Julkiset palvelut osana tulonjakotutkimusta .....	95
4.3 Julkiset palvelut sukupuolitietoisessa budjetoinnissa .....	97
4.3.1 Women's Budget Groupin mikrosimulointimalli Isossa-Britanniassa.....	97
4.3.2 Ruotsin valtiovarainministeriön budjetin sukupuolivaikutusten arviointi .....	98
4.4 Metodologista ja teoreettista pohdintaa .....	99
4.4.1 Kuka hyötty?.....	99
4.4.2 Mikä on palvelun arvo ja palvelusta saatava hyöty? .....	103
4.5 Palveluista hyötyvien tunnistaminen aineistolähtöisesti .....	105
4.5.1 Mitä tietoja tarvitsemme arvioinnin pohjaksi?.....	105
4.5.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut .....	106
4.5.3 Varhaiskasvatus, koulutus ja kulttuuri.....	110
4.6 Julkisten palveluiden sukupuolivaikutusten huomioiminen talousarvion valmistelussa.....	115
4.6.1 Laajempi viitekehys .....	115
4.6.2 Varsinainen analyysi palvelun käyttäjiä koskien.....	116
4.7 Johtopäätökset.....	118

<b>5. SUKUPUOLITIE TOINEN BUDJETOINTI SUOMEN VALTIONHALLINNOSSA – NYKYTILA, HAASTEET JA SUOSITUKSET KEHITTÄMISTYÖLLE .....</b>	<b>120</b>
5.1 Johdanto .....	120
5.2 Aineisto ja menetelmät .....	122
5.3 Valtionhallinnon laajan talousarvioprosessin kuvaus .....	123
5.3.1 Hallitusohjelma .....	125
5.3.2 Valtiontalouden kehukset ja julkisen talouden suunnitelma .....	125
5.3.3 Valtion talousarvio .....	126
5.3.4 Budjettilait.....	127
5.3.5 Tulosohjaus .....	127
5.4 Nykyiset sukupuolittietois en budjetoinnin käytännöt .....	128
5.4.1 Lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointi .....	129
5.4.2 Sukupuolinäkökulma talousarvioesitysten laadinnassa.....	133
5.4.3 Sukupuolinäkökulma tulosohjauksessa .....	136
5.4.4 Nykykäytäntöjen tärkeimmät kehittämiskohteet .....	138
5.5 Haasteet sukupuolittietois en budjetoinnin kehittäm iselle .....	139
5.5.1 Institutionaaliset haasteet.....	139
5.5.2 Organisaatiokulttuuriin ja asenteisiin liittyvät haasteet .....	140
5.5.3 Resursseihin liittyvät haasteet.....	142
5.5.4 Kehittämistyössä huomioon otettavat asiat.....	143
5.6 Suositukset kehittäm istyölle .....	144
5.6.1 Lanseerataan sukupuolittietois en budjetoinnin käsite .....	145
5.6.2 Kytetään sukupuolittietois en budjetointi tasa-arvotavoitteisiin .....	146
5.6.3 Laajennetaan sukupuolivaikutusten arviointi lakiesityksistä talousarvioon.....	147
5.6.4 Raportoidaan talousarvion sukupuoli- ja tasa-arvovaikutuksista .....	149
5.6.5 Tuetaan sukupuolittietoista budjetointia poliittisesti ja valtionhallinnon sisällä ...	150
5.6.6 Askelmerkit hanketta seuraavalle vuodelle .....	150
<b>TASA-ARVOA TALOUSARVIOON: YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET .....</b>	<b>153</b>
<b>LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA.....</b>	<b>161</b>
<b>Liitteet lukuun 2.....</b>	<b>171</b>
<b>Liitteet lukuun 3.....</b>	<b>210</b>
<b>Liitteet lukuun 5.....</b>	<b>212</b>



# TIIVISTELMÄ

## Raportin tavoitteet ja tausta

Tämä *Tasa-arvoa talousarvioon* -hankkeen raportti tarjoaa taustatietoa Suomen valtionhallinnossa tehtävän talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin ja sukupuolitietoisien budjetoinnin pohjaksi sekä menetelmiä talousarvion sukupuolivaikutusten arviointiin. Lisäksi siinä arvioidaan Juha Sipilän hallituksen politiikan sukupuolivaikutuksia erityisesti vero- ja etuuslainsäädännön muutosten osalta ja tehdään suosituksia talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin ja sukupuolitietoisien budjetoinnin kehittämiseksi.

Talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin kehittäminen on yksi Juha Sipilän hallituksen tasa-arvo-ohjelman toimenpiteistä. Hallituksen pitkän aikavälin tavoite on, että budjetointi tukee tasa-arvon edistämistä ja että sukupuolivaikutusten arviointi on osa budjetin valmisteluprosessia. Hanke on ollut osa hallituksen tasa-arvo-ohjelman toteuttamista.

## Sukupuolitietoinen budjetointi: mitä ja miksi

Sukupuolitietoinen budjetointi on kansainvälisesti yhä suositumpi sukupuolten tasa-arvon edistämisen strategia, jonka tavoitteena on muuttaa julkisten menojen ja tulojen kohdentumista tasa-arvoa edistävällä tavalla. Talousarvion ja siihen liittyvien toimenpiteiden sukupuolivaikutusten arviointi on keskeinen sukupuolitietoisien budjetoinnin menetelmä.

Talousarvion laadintaan tarvitaan sukupuolinäkökulmaa, sillä talousarvio ja muut julkiseen talouteen liittyvät päätökset vaikuttavat eri mies- ja naisryhmiin eri tavoin ja voivat joko edistää tai heikentää tasa-arvoa.

## Sukupuolitietoisien budjetoinnin nykykäytäntöjen ongelmat Suomen valtionhallinnossa

Vaikka Suomen valtionhallinnossa ei käytetä sukupuolitietoisien budjetoinnin käsitettä, sukupuolitietoista budjetointia harjoitetaan jo jossain määrin. Käytössä on kolme sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen käytäntöä, jotka liittyvät sukupuolitietoiseen budjetointiin: lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointi, ministeriöiden talousarvioehdotusten sukupuolten tasa-arvoa käsittelevät yhteenvetotarkastelut sekä sukupuolinäkökulman sisällyttäminen tulosohjaukseen. Sukupuolitietoisien budjetoinnin näkökulmasta ongelmana on, että nykykäytäntöjä ei nähdä kokonaisuutena eivätkä ne ole toimeenpanon tasolla yhteydessä toisiinsa. Sukupuolivaikutusten arviointi kohdistuu yksittäisiin lakiesityksiin, eikä talousarvion kokonaisuuden sukupuolivaikutuksia tällä hetkellä arvioida. Nykykäytännöillä ei myöskään ole suoraa yhteyttä ministeriöiden hallinnonaloja erityisesti koskettaviin tasa-arvokysymyksiin.

Sukupuolitietoisien budjetoinnin näkökulmasta nykykäytäntöjen ongelma on myös valtiovarainministeriön pieneksi jäänyt rooli. Nykykäytännöt ovat olleet osa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista, jonka koordinaatiosta vastaa sosiaali- ja terveysministeriöön sijoitettu tasa-arvoyksikkö. Vaikka valtiovarainministeriö on antanut ohjeita tasa-arvonäkökulman sisällyttämiseen talousarvioesityksiin ja tulosohjaukseen, se ei ole aktiivisesti osallistunut käytäntöjen kehittämiseen ja seurantaan.

Valtionhallinnossa arvioidaan verojen ja etuuksien suoria tulonjakovaikutuksia, mutta ei sukupuolinäkökulmasta. Sukupuolinäkökulma ei tähän mennessä ole myöskään ollut mukana politiikkatoimien työelisyysvaikutusten arvioinnissa ja niitä käsittelevässä tutkimuksessa.

## Kansainväliset hyvät käytännöt

Yli 80 maata on kokeillut sukupuolitietoista budjetointia jossain muodossa viimeisten 10 vuoden aikana. Sukupuolitietoista budjetointia tehdään eri maissa eri tavoin, eikä yksi malli sovi kaikkiin tilanteisiin. Sukupuolitietoisessa budjetoinnissa Suomea pidemmällä olevien maiden hyvät käytännöt sekä kokemukset toimeenpanon ongelmista ja toimeenpanoa edistävästä tekijöistä tarjoavat kuitenkin tietopohjaa sukupuolitietoisen budjetoinnin Suomen mallin kehittämiseen.

Sukupuolinäkökulmaisia laskelmia talousarvion tai sen osien tulonjakovaikutuksista tehdään Euroopassa vähän. Poliitiikan tulonjakovaikutuksia arvioidaan sukupuolinäkökulmasta systemaattisesti osana talousarvioprosessia ainoastaan Ruotsissa. Suurin osa tällä hetkellä Euroopassa tehtävästä arviointityöstä on kansalaisjärjestöjen tai tutkijoiden tekemää.

Muiden maiden kokemusten perusteella laadukas talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi tarvitsee sekä sukupuolinäkökulmaisia tulonjakolaskelmia että sukupuolittuneet rakenteet ja laajemmat sukupuolivaikutukset näkyväksi tekeviä analyysimenetelmiä. Selkeät, valtiovarainministeriön antamat ohjeet, arvioinnin ajoittuminen aikaiseen vaiheeseen budjettiprosessissa sekä arvioinnin pakollisuutta korostavat käytännöt vahvistavat talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin toimeenpanoa.

Muiden maiden kokemukset osoittavat yksiselitteisesti, että sukupuolitietoinen budjetointi edellyttää poliittista tahtoa ja johtajuutta. Etenkin valtiovarainministerin näkyvä tuki on tärkeää. Mahdollisuus pitkäjänteiseen toimeenpanoon kasvaa, kun vetovastuu on valtiovarainministeriöllä ja muilla budjettiprosessista vastuussa olevilla toimijoilla. Parhaita tuloksia syntyy, kun budjetista, tasa-arvosta ja eri politiikka-aloista vastaavat toimijat kerätään saman pöydän ääreen.

## Talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin menetelmät

Sukupuolitietoinen budjetointi edellyttää talousarvioprosessiin sopivia menetelmiä arvioida politiikkatoimien sukupuolivaikutuksia. Hankkeessa tehty menetelmien kehittämistyö on keskittynyt miesten ja naisten taloudelliseen tasa-arvoon, erityisesti politiikkatoimien suorien tulonjakovaikutusten arviointiin sukupuolinäkökulmasta. Talouspolitiikan vaikutusarvioinnissa on tärkeää muistaa välittömien tulonjakovaikutusten lisäksi vaikutukset ihmisten käyttäytymiseen. Tämä pätee myös sukupuolivaikutusten arviointiin.

Hankkeessa on kehitetty SISU-mikrosimulointimallia hyödyntävä, helposti sovellettava intersektionaalinen arviointikehikko, jolla voidaan arvioida vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutuksia eri taustamuuttujia hyödyntäen. Keskeinen osa menetelmää on sukupuolivaikutusten arviointiin soveltuvan henkilökohtaisia käytettävissä olevia tuloja kuvaavan tulokäsitteen kehittäminen, joka huomioi samoissa kotitalouksissa asuvien miesten ja naisten väliset tuloerot.

Lisäksi hankkeessa on kehitetty menetelmä työllisyysvaikutusten arviointiin sukupuolinäkökulmasta. Tasa-arvonäkökulmasta on tärkeää tuoda kokonaisvaikutuksen ohella esiin, keiden työn tarjonta lisääntyy tai vähenee. Hankkeessa kehitetty ja testattu menetelmä hyödyntää SISU-mikrosimulointimallin avulla laskettuja kannustinvaikutuksia ja aiemman tutkimuskirjallisuuden arvioita siitä, miten eri ryhmät reagoivat työnteon kannustimien muutoksiin. Menetelmän avulla voidaan arvioida, miten työnteon kannustimia muuttavat reformit vaikuttaisivat naisten ja miesten työn tarjontaan.

Ohjelmakoodit vero- ja etuusmuutosten ja työllisyysvaikutusten arviointiin ovat avoimesti kaikkien SISU-mikrosimulointimallin käyttäjien saatavilla SISU-mallin etäkäyttöympäristössä. Kehitettyjä menetelmiä voidaan siten helposti hyödyntää valtionhallinnossa sekä esimerkiksi eduskunnan tietopalvelussa. Avoimesti saatavilla olevat koodit mahdollistavat myös menetelmien jatkokehittämisen.

Julkiset palvelut tukevat väestön hyvinvointia ja täydentävät rahallisten tulonsiirtojen kautta tapahtuvaa tulojen uudelleenjakoa. Palveluiden käytössä ja niiden epäsuorissa vaikutuksissa on lisäksi eroja naisten ja miesten välillä. Raportissa on luotu viitekehys, jota soveltamalla voidaan hahmottaa julkisten palveluiden suoria ja epäsuoria sukupuolivaikutuksia lainsäädäntöä tai talousarviota laadittaessa silloinkin, kun yksilötason aineistoa ei ole saatavilla varsinaisen palvelun käyttäjiä koskevan analyysin pohjaksi.

Yhtenä keskeisenä tuloksena voidaan kaikkien tässä hankkeessa kehitettyjen menetelmien osalta pitää sitä, että intersektionaalinen tarkastelu, joka ottaa sukupuolinäkökulman lisäksi huomioon muita taustamuuttujia kuten iän, perhetyypin ja tulotason, on vaikutusarvioinnissa tarpeellinen. Se tarkentaa merkittäväällä tavalla politiikkatoimien vaikutuksista syntyvää kuvaa. Kuten tämän raportin vero- ja etuusmuutoksia sekä työllisyysvaikutuksia käsittelevistä laskelmista huomataan, ovat erot sukupuoliryhmien sisällä monesti suurempia kuin ryhmien välillä.

### Hallituksen politiikan sukupuolivaikutukset

Raportissa Juha Sipilän hallituksen politiikan sukupuolivaikutuksia on analysoitu systemaattisimmin verojen ja etuuksien muutosten osalta. Arvioinneissa käytetty henkilökohtainen tulokäsite (ns. modifioitu henkilökohtainen käytettävissä oleva rahatulo) parantaa eri perhetyypeissä asuvien miesten ja naisten vertailtavuutta huomioimalla elätettävien lasten määrän ja iän.

Hallituksen vuosina 2016–2018 tekemät verotuksen ja sosiaalietuuksien muutokset ovat keskimäärin hyödyttäneet sekä miehiä että naisia, mutta miehet ovat hyötyneet keskimäärin naisia enemmän ja suurin osa hävinneistä on naisia. Kolmen vuoden aikana vero- ja etuusreformit kasvattivat miesten modifioituja henkilökohtaisia käytettävissä olevia rahatuloja suhteellisesti 0,66 prosenttia ja naisten tuloja 0,51 prosenttia.

Vaikka valtaosa suomalaisista – 61 prosenttia miehistä ja 54 prosenttia naisista – hyötyi vero- ja etuusmuutosten yhteisvaikutuksista yli 50 euroa vuositasolla, reformit tuottivat myös häviäjiä. Naisten käytettävissä olevat tulot ovat pienentyneet suhteessa useammin ja enemmän kuin miesten. 55 prosenttia hallituksen toimien johdosta yli 50 euroa vuositasolla hävinneistä noin puolesta miljoonasta henkilöstä oli naisia, ja näiden naisten käytettävissä olevat tulot pienenevät 0,41 prosenttiyksikköä enemmän kuin reformeissa hävinneiden miesten (naiset -2,29 prosenttia ja miehet -1,88 prosenttia). Etenkin sosiaalietuuksien indeksileikkaukset ja -jäädytykset ovat heikentäneet naisten ja miesten taloudellista tasa-arvoa.

Hyödyt ja tappiot ovat kohdentuneet eri mies- ja naisryhmille eri tavoin. Esimerkiksi hallituksen politiikasta hyötyivät useammin työikäiset (hyötyjiä yli 60 prosenttia miehistä ja naisista) kuin eläkeikäiset miehet ja naiset (hyötyjiä 37 prosenttia miehistä ja 25 prosenttia naisista). Vuosien 2016–2018 reformeista hyötynneiden naisten ja miesten osuus kasvoi siirryttäessä alemmilta ylemmille tulotasoille aina yhdeksänteen tulodesiiliin asti, joskin samalla suhteellinen hyöty väheni. Reformeissa hävinneiden osuus sekä suhteelliset tappiot olivat sen sijaan suurimmat alimmilla tulotasoilla.

Kolmen vuoden yhteisvaikutusten seurauksena sekä miesten että naisten henkilötasoinen pienituloisuusaste kasvoi, miesten 0,23 prosenttiyksikköä ja naisten 0,32 prosenttiyksikköä. Naisten keskinäisen tulonjaon epätasaisuus kasvoi hieman enemmän kuin miesten (sukupuolikohtaisen Gini-kertoimen muutos miehillä 0,09 ja naisilla 0,19 prosenttiyksikköä).

Työllisyysvaikutusten sukupuolenmukaista arviointimenetelmää testattiin vuonna 2016 toteutettuun työtulovähennyksen korotukseen. Reformin työllisyysvaikutukset kohdentuivat arvioinnin mukaan selvästi naisiin, ja erot eri mies- ja naisryhmien välillä olivat merkittäviä. Testin perusteella voi sanoa, että työllisyysvaikutuksia on syytä arvioida sukupuolinäkökulmasta.

Tehdyt arvioinnit osoittavat, että intersektionaalinen tarkastelu, joka ottaa sukupuolen ohella samanaikaisesti huomioon muita taustamuuttujia (esim. ikä, tulotaso ja perhetyyppi), on vaikutusarvioinnissa tarpeellinen ja tarkentaa merkittävällä tavalla politiikkatoimien vaikutuksista syntyvää kuvaa. Vero- ja etuusmuutoksia sekä työllisyysvaikutuksia käsittelevät laskelmat osoittavat, että erot eri mies- ja naisryhmien kesken ovat monesti suurempia kuin miesten ja naisten väliset erot.

## Suosituksat kehittämistölle

Muiden maiden hyvien käytäntöjen tunnistamiseen ja valtionhallinnon toimijoiden haastatteluihin perustuvat suositukset sukupuolitietoisien budjetoinnin ja talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin kehittämiseksi ovat:

1. Lanseerataan sukupuolitietoisien budjetoinnin käsite
2. Kytetään sukupuolitietoinen budjetointi kansallisiin ja hallinnonalakohtaisiin tasa-arvotavoitteisiin
3. Laajennetaan sukupuolivaikutusten arviointi lakiesityksistä talousarvioon
4. Raportoidaan talousarvion sukupuoli- ja tasa-arvovaikutuksista systemaattisesti
5. Tuetaan sukupuolitietoista budjetointia poliittisesti ja valtionhallinnon sisällä

Hankkeessa suositellaan, että nykyiset sukupuolitietoiseen budjetointiin liittyvät käytännöt (lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointi, talousarvioesityksen tasa-arvokirjaukset ja tasa-arvonäkökulman sisällyttäminen tulosohjaukseen) sekä tässä hankkeessa kehitetyt uudet käytännöt kootaan sukupuolitietoisien budjetoinnin käsitteen alle. Sukupuolitietoinen budjetointi puolestaan kytetään kansallisiin ja hallinnonalakohtaisiin tasa-arvotavoitteisiin.

Lisäksi suositellaan, että sukupuolivaikutusten arviointi laajennetaan lainvalmistelun aikana tapahtuvasta yksittäisten toimenpiteiden arvioinnista koko laajaan talousarvioprosessiin, joka pitää sisällään hallitusohjelman, valtiontalouden kehykset ja julkisen talouden suunnitelman, talousarvion, talousarviota toteuttavan lainsäädännön ja tulosohjauksen. Kun sukupuolivaikutusten arviointi kohdistuu lakiesitysten ohella talousarviokesitykseen, huomio kiinnittyy yksittäisten toimenpiteiden sijaan hallituksen politiikan kokonaisuuteen, sillä talousarvioesitys tuo yhteen kaikki uudet toimenpiteet eri hallinnaloilta. Talousarvion sukupuoli- ja tasa-arvovaikutuksia koskevaa raportointia tulee myös vahvistaa.

Sukupuolitietoista budjetointia tulee tukea poliittisesti ja valtionhallinnon sisällä. Hallituksen sitoutuminen sukupuolitietoiseen budjetointiin hallitusohjelmassaan olisi tärkeä tuen ilmaus. Valtiovarainministeriö on valtionhallinnossa sukupuolitietoisien budjetoinnin avaintoimija, ja kehittämistyön tulisi tapahtua valtiovarainministeriön vetovastuulla.

Sukupuolitietoista budjetointia on mahdollista toimeenpanna systemaattisemmin ja talousarvion sukupuolivaikutuksia arvioida paremmin jo olemassa olevien poliittisten sitoumusten,

kuten tasa-arvolain, valtiovarainministeriön budjetinlaadintamääräyksen ja hallituksen tasa-arvo-ohjelman pohjalta. Hanke tarjoaakin laajojen suositusten lisäksi konkreettiset askelmerkit, joiden avulla vuoden 2020 budjetti on mahdollista laatia sukupuolitietoisemmin.

# 1. TASA-ARVOA TALOUSARVIOON: JOHDANTO

**Anna Elomäki ja Hanna Ylöstalo**

Tämä *Tasa-arvoa talousarvioon* -hankkeen<sup>1</sup> raportti tarjoaa taustatietoa Suomen valtionhallinnossa tehtävän talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin ja sukupuolitietoisien budjetoinnin pohjaksi sekä menetelmiä talousarvion sukupuolivaikutusten arviointiin. Lisäksi siinä arvioidaan Juha Sipilän hallituksen politiikan sukupuolivaikutuksia erityisesti vero- ja etuuslainsäädännön muutosten osalta sekä tehdään suosituksia talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin ja sukupuolitietoisien budjetoinnin kehittämiseksi.

Talousarvio on yksi tärkeimmistä poliittisista asiakirjoista, joka konkretisoi hallituksen prioriteetit. Talousarvioprosessi on myös keskeinen ministeriöiden ja virastojen toiminnan ohjauksen väline. Toisin kuin usein kuvitellaan, talousarvio ja siihen liittyvät prosessit eivät ole sukupuolineutraaleja. Talousarvion laadintaan tarvitaan sukupuolinäkökulmaa, koska talousarvioon liittyvät päätökset vaikuttavat eri mies- ja naisryhmiin eri tavoin. Eri politiikka-aloille kohdennetut resurssit voivat jakautua epätasa-arvoisella tavalla, ja budjettipäätöksillä voi olla tasa-arvoa heikentäviä vaikutuksia. Talousarvio voi myös edistää sukupuolten tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta.

*Talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin* kehittäminen on yksi Juha Sipilän hallituksen tasa-arvo-ohjelman toimenpiteistä (STM 2016a, 18). *Tasa-arvoa talousarvioon* -hanke on osa hallituksen tasa-arvo-ohjelman toteuttamista. Hallituksen pitkän aikavälin tavoite on, että budjetointi tukee tasa-arvon edistämistä ja että sukupuolivaikutusten arviointi on osa budjetin valmisteluprosessia:

”*Valtioneuvoston päätöksenteolla edistetään sukupuolten tasa-arvoa. Keskeiset valtioneuvoston prosessit kuten budjetointi ja hallitusten esitysten valmistelu tukevat tasa-arvon edistämistä. Hallituksen esitysten sukupuolivaikutukset arvioidaan aiempaa useammin ja perusteellisemmin. Budjetin sukupuolivaikutusten arviointia kehitetään ja se on osa budjetin valmisteluprosessia.* (STM 2016a, 17.)

Hankkeessa ja tässä sen tulokset yhteenvetävässä julkaisussa talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi ymmärretään talousarvioon liittyvien uusien toimenpiteiden ja/tai niiden kokonaisuuden vaikutusten ennakoarviointina. Esimerkiksi Ruotsissa ministeriöt arvioivat budjettiin liittyvien uusien esitysten sukupuoli- ja tasa-arvovaikutuksia ennen kuin budjettiesitykset lähetetään valtiovarainministeriöön (Elomäki 2018). Hankkeessa talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi on nähty keskeisenä *sukupuolitietoisien budjetoinnin* työkaluna. Sukupuolitietoinen budjetointi on kansainvälisesti yhä suositumpi sukupuolten tasa-arvon edistämisen strategia, joka keskittyy talousarvioon ja talouspoliittiseen päätöksentekoon. Sen tavoitteena on muuttaa julkisten menojen ja tulojen kohdentumista tasa-arvoa edistävällä tavalla. Suomessa sukupuolitietoisesta budjetoinnista on toistaiseksi puhuttu vähän. Käsite tunnetaan huonosti, vaikka valtionhallinnossa sukupuolitietoista budjetointia jo harjoitetaankin.

<sup>1</sup> *Tasa-arvoa talousarvioon* on valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaan (VN-TEAS) liittyvä hanke, jossa kehitetään talousarvion sukupuolivaikutusten arviointia ja sukupuolitietoista budjetointia Suomessa. Hanke alkoi 1.9.2017 ja päättyi 30.9.2018. Hanketta koordinoi Ekvälita Oy. Sen vastaavina tutkijoina toimivat Anna Elomäki ja Hanna Ylöstalo. Hankkeen monitieteiseen tutkimusryhmään kuuluvat lisäksi Anita Haataja, Mauri Kotamäki, Olli Kärkkäinen ja Maria Vaalavuo. Tutkimusavustajina ovat toimineet Mari Kupiainen, Hanna Kemppainen, Elvira Eliittä ja Miikaeli Kylä-Laaso. Laskelmat vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutuksista on tuottanut Tilastokeskuksen mikrosimulointitiimi.

## Taulukko 1.1. Sukupuolitietoisien budjetoinnin keskeiset käsitteet<sup>2</sup>

<b>Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen (gender mainstreaming)</b>	Sukupuolinäkökulman ja tasa-arvon edistämisen tavoitteen sisällyttäminen kaiken toimintaan. Se, miten asia koskee naisia ja miehiä (sukupuolinäkökulma), otetaan huomioon kaikessa toiminnassa (valtavirtaistaminen).
<b>Sukupuolitietoinen budjetointi (gender budgeting, gender responsive budgeting)</b>	Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen budjettiprosessiin: budjettien sukupuolinäkökulmaista arviointia, sukupuolinäkökulman integroimista budjettiprosessin kaikkiin vaiheisiin ja menojen ja tulojen uudelleenjärjestämistä tasa-arvon edistämiseksi.
<b>Sukupuolivaikutusten arviointi (gender impact assessment)</b>	Toimenpiteen vaikutusten (ennakko)arviointi sekä naisten että miesten että sukupuolten tasa-arvon kannalta. Tavoitteena on ehkäistä sukupuolten tasa-arvon kannalta ei-toivotut vaikutukset ja lisätä sukupuolten välistä tasa-arvoa.
<b>Talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi</b>	Talousarvioon liittyvien toimenpiteiden ja/tai niiden kokonaisuuden sukupuolivaikutusten ennakoarviointi.
<b>Talousarvion sukupuolinäkökulmallainen analyysi (gender budget analysis)</b>	Talousarvion ja siihen liittyvän toiminnan tarkastelu sukupuolinäkökulmasta

*Tasa-arvoa talousarvioon* -hankkeella oli kolme tutkimustehtävää:

1. Kehittää menetelmiä talousarvion sukupuolivaikutusten arviointiin ja arvioida Juha Sipilän hallituksen talousarvioiden suoria ja epäsuoria sukupuolivaikutuksia verojen ja etuuksien sekä julkisten palveluiden osalta;
2. Selvittää talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin ja sukupuolitietoisien budjetoinnin hyviä käytäntöjä muissa maissa;
3. Tehdä konkreettisia kehittämissuhteita talousarvion sukupuolivaikutusten arviointiin ja sukupuolitietoiseen budjetointiin Suomen valtionhallinnossa.

Hankkeen teoreettiset lähtökohdat sijoittuvat yhteiskuntatieteelliseen tasa-arvotutkimukseen. Tämä on vaikuttanut siihen, miten hankkeessa keskeinen sukupuolten tasa-arvon käsite on ymmärretty. Ensinnäkään tasa-arvon käsite ei ole yksiselitteinen. Sukupuolten tasa-arvolla ei ole pysyvää merkitystä, vaan se on kiistelty käsite, jonka merkityksestä käydään jatkuvaa neuvottelua ja kamppailua (esim. Lombardo, Meier ja Verloo 2009). Tasa-arvopoliittikka ja poliittinen päätöksenteko yleensä on yksi keskeinen alue, jolla tätä neuvottelua käydään (Nousiainen, Kantola ja Saari 2012). Tasa-arvo voidaan esimerkiksi ymmärtää mahdollisuuksien tasa-arvona ja samanlaisena kohteluna tai tosiasiallisena tasa-arvona (Holli 2012). Toiseksi tasa-arvoa ei nähdä vain nais/mies-kysymyksenä, vaan hankkeessa on omaksuttu intersektionaalinen lähestymistapa. Toisin sanoen kehitetyissä menetelmissä ja niihin perustuvissa laskelmissa tarkastellaan miesten ja naisten välisten erojen ohella eri mies- ja naisryhmien tilannetta ja sitä, miten sukupuoli vaikuttaa yhdessä muiden yksilöiden asemaa yhteiskunnassa määrittävien muuttujien, kuten iän kanssa.

Hankkeen paikantuminen tasa-arvotutkimuksen kentälle tarkoittaa myös sitä, että hanketta on ohjannut ymmärrys tasa-arvopoliittikan, etenkin sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen ja sukupuolivaikutusten arvioinnin toimeenpanon ongelmista. Niiden taustalta löytyy esimerkiksi eri toimijoiden hämmennys siitä, mitä tasa-arvo eri tilanteissa tarkoittaa (Ylöstalo

<sup>2</sup> Määritelmät on kirjoitettu sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvoyksikön käyttämien määritelmien pohjalta: <https://stm.fi/valtavirtaistaminen>. Osa määritelmistä Elomäki/Ylöstalo.

2013). Sukupuolivaikutusten arvioinnit ovat ylimalkaisia tai niillä ei ole vaikutusta, jos sukupuolten tasa-arvo ymmärretään vain samanlaisena kohteluna - silloinkin, kun sen tuloksena naiset ja miehet joutuvat eriarvoiseen asemaan. Tasa-arvon edistäminen edellyttää ymmärrystä sukupuolten epätasa-arvosta syvälle yhteiskunnallisiin rakenteisiin juurtuneena ilmiönä ja yhteiskunnallisena valtasuhteena. Tästä johtuen tasa-arvon edistäminen kohtaa toisinaan myös vastustusta, mikä vaikeuttaa tasa-arvopoliittisten toimien toimeenpanoa (Ikävalko ja Kantola 2016). Nämä seikat tulee ottaa huomioon kaikessa tasa-arvon kehittämistyössä.

Hankkeessa on nähty tärkeänä myös tasa-arvotutkimukseen perustuva ajatus siitä, ettei budjetin sukupuolivaikutusten arviointia ja sukupuolitietoista budjetointia tule nähdä päämäärinä itsessään vaan välineinä sukupuolten tasa-arvon edistämiseen. Jotta kehitetyt menetelmät johtaisivat talousarvioprosessin ja talouspolitiikan sisältöjen muutokseen, on hankkeessa painotettu valtionhallinnon toimijoiden haastatteluihin, muiden maiden kokemusten kartoitukseen ja toimeenpanon haasteita käsittelevään tutkimukseen perustuvia konkreettisia suosituksia.

Kysymykset talouspolitiikan sukupuolivaikutuksista ja niiden arvioinnista ovat monimutkaisia ja niihin vastaaminen vaatii monitieteistä lähestymistapaa. Tämän vuoksi hankkeessa on yhdistetty tasa-arvotutkimusta taloustieteelliseen tutkimukseen ja mikrosimulointimenetelmiin. Suomessa etenkin tasa-arvotutkijoiden ja taloustieteilijöiden vuoropuhelu ja yhteistyö on toistaiseksi ollut harvinaista. Tämän vuoropuhelun vahvistamiseen pyrkinyt hanke on tässä suhteessa ollut Suomessa uraauurtava. Menetelmällisesti hankkeessa on hyödynnetty mikrosimulointia, ekonometrisiä laskelmia, haastattelututkimusta ja asiakirja-analyysia.

Hankkeen lähestymistapa sukupuolitietoisesta budjetoinnista ja sen menetelmien kehittämiseen on ollut erilaisia talous- ja tasa-arvotoimijoita osallistava ja yhteiseen keskusteluun kutsuva. Hankkeessa järjestettiin tammikuussa 2018 sukupuolivaikutusten arviointimenetelmiä käsittelevä työpaja, jonne kutsuttiin sekä tasa-arvotutkimuksen että vaikutusarvioinnin asiantuntijoita. Toukokuussa 2018 puolestaan järjestettiin valtionhallinnon talous- ja tasa-arvotoimijoille työpaja, jossa he pääsivät kommentoimaan hankkeen tutkijoiden tekemiä suosituksia sukupuolitietoiselle budjetoinnille. Molemmat tilaisuudet tuottivat vuoropuhelua eri alojen asiantuntijoiden kesken ja toivat yhteen tähän asti varsin etäällä toisistaan toimineita talous- ja tasa-arvotoimijoita. Lisäksi ne auttoivat hankkeen tutkijaryhmää tutkimuksen eteenpäin viemisessä tarjoamalla uusia näkökulmia ja tietoa.

## 1.1 Sukupuolitietoinen budjetointi: mitä se on ja miten sitä tehdään

Sukupuolitietoinen budjetointi (*gender budgeting, gender-responsive budgeting*) on määritelty laajasti erilaisiksi tavoiksi käyttää finanssi- ja talouspolitiikkaa ja julkisen talouden hallintaa sukupuolten tasa-arvon edistämiseen (Stotsky 2016). Euroopan neuvoston yleisesti käytetty määritelmä tarjoaa hyödyllisen pohjan sukupuolitietoisesta budjetoinnista kehittämiseksi:



*Sukupuolitietoinen budjetointi on sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista budjettiprosessiin. Se tarkoittaa budjettien sukupuolinäkökulmaista arviointia, sukupuolinäkökulman integroimista budjettiprosessin kaikkiin vaiheisiin sekä menojen ja tulojen uudelleenjärjestämistä tasa-arvon edistämiseksi. (Euroopan neuvosto 2005, 9.)*



Sukupuolitietoinen budjetointi tähtää muutokseen. Tavoitteena on saada aikaa sukupuolten tasa-arvoa edistäviä muutoksia julkisten menojen ja tulojen kohdentumisessa sekä julkisilla varoilla rahoitetussa toiminnassa. Talousarvion tai sen osien sukupuolinäkökulmainen analyysi on olennainen osa sukupuolitietoista budjetointia. Analyysi auttaa ymmärtämään miten budjetti tukee tasa-arvon edistämistä, miten resurssit jakautuvat eri mies- ja naisryhmien kesken ja millaisia sukupuoli- ja tasa-arvovaikutuksia budjettiin liittyvillä uusilla toimenpiteillä on. Analyysityökaluja ja -menetelmiä on useita. Tässä hankkeessa on keskitytty kehittämään sukupuolivaikutusten arvioinnin menetelmiä – toisin sanoen menetelmiä arvioida uusien politiikkatoimien tasa-arvo- ja sukupuolivaikutuksia ennakkoon (ks. sukupuolivaikutusten arvioinnista EIGE 2017).

Sukupuolitietoinen budjetointi edellyttää sukupuolinäkökulman integroimista budjettiprosessin kaikkiin vaiheisiin: valmisteluun, hyväksymiseen, toimeenpanoon, seurantaan ja tarkastukseen. Sukupuolitietoista budjetointia käsittelevässä tutkimuksessa on lisäksi tuotu esiin, että sukupuolinäkökulma on tärkeää tuoda mukaan myös talousarviota määrittäviin monivuotisiin asiakirjoihin ja prosesseihin, kuten hallitusohjelmiin ja monivuotisiin kehyksiin, talouspolitiikan makrotasolle (esim. Elson 2016; Quinn 2017).

### Kuvio 1.1. Mitä on sukupuolitietoinen budjetointi



Lähde: Elomäki 2018

Sukupuolitietoista budjetointia on toteutettu eri muodoissa 1980-luvulta lähtien. 1990-luvulla Pekingin toimintaohjelman vaatimus sukupuolinäkökulman sisällyttämisestä talousarvioon vauhditti sukupuolitietoisen budjetoinnin leviämistä ja kehittymistä hallitusten ja kansainvälisten instituutioiden tunnustamaksi tasa-arvon edistämisen strategiaksi. (Esim. Budlender 2002; Downes ym. 2016; O'Hagan 2018.) Yli 80 maata on kokeillut sukupuolitietoista budjetointia jossain muodossa viimeisten 10 vuoden aikana (Stotsky 2016). Euroopassa sukupuolitietoista budjetointia harjoitetaan kansallisella tasolla ainakin 12 maassa – Suomi mukaan lukien (esim. Quinn 2016; Klatzer, O'Hagan ja Mader 2018). Viime vuosina myös OECD:n ja Kansainvälisen valuuttarahasto IMF:n kaltaiset talousinstituutiot ovat kiinnostuneet sukupuolitietoisesta budjetoinnista ja suositelleet sen aloittamista.

Sukupuolitietoista budjetointia tehdään eri maissa eri tavoin, eikä yksi malli sovi kaikkiin tilanteisiin. Budjettiprosessien erot, muut institutionaaliset tekijät ja tasa-arvon merkitys poliittikan agendalla vaikuttavat siihen, kuinka sukupuolitietoista budjetointia käytännössä harjoitetaan.

Erilaisten analyysityökalujen ja -menetelmien – esimerkiksi tämän hankkeen fokuksena olevan sukupuolivaikutusten (ennakko)arvioinnin – lisäksi monissa maissa on käytössä myös työkaluja, jotka konkreettisesti linkittävät budjetin meno- ja tuloerät tasa-arvon edistämiseen. Yksi suosittu käytäntö on asettaa budjettiprosessin yhteydessä hallinnonaloille tasa-arvotavoitteita ja -toimenpiteitä sekä indikaattoreita, joiden avulla tavoitteiden saavuttamista seurataan. Monissa maissa on käytössä myös budjetin osana tai liitteenä julkaistava tasa-arvoportti tai -lausunto, jossa eritellään sukupuolivaikutuksia ja tarkastellaan tasa-arvotavoitteiden toteutumista. (ks. Klatzer, O'Hagan ja Mader 2018.)

Sukupuolitietoinen budjetointi on hyvää budjetointia. Se tukee useita hyvän taloushallinnon periaatteita, kuten avoimuutta, vaikuttavuutta, tehokkuutta ja tuloksellisuutta (esim. Stotsky 2016; Budlender 2002).

### Sukupuolitietoinen budjetointi on hyvää budjetointia

**Avoimuus.** Sukupuolitietoinen budjetointi parantaa budjettiprosessin avoimuutta osallistamalla sidosryhmiä budjetin vaikutusten seurantaan. Se lisää eduskunnan ja kansalaisten saatavilla olevaa tietoa budjetin kohdentumisesta ja vaikutuksista.

**Tilivelvollisuus.** Sukupuolitietoinen budjetointi on keino seurata, miten hallitus täyttää tasa-arvoon liittyvät sitoumuksensa ja saavuttaa tasa-arvoon liittyvät tavoitteensa.

**Vaikuttavuus.** Talousarvion analyysi sukupuolinäkökulmasta auttaa saavuttamaan toiminnalle asetetut yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet. Sukupuolisokea toiminta, joka ei ota huomioon eri mies- ja naisryhmien erilaisia tilanteita, resursseja ja tarpeita, ei vaikuta toivotulla tavalla.

**Tehokkuus.** Systemaattinen sukupuolinäkökulmainen analyysi edesauttaa julkisten varojen tehokasta käyttöä.

**Päätöksenteon tietopohja.** Sukupuolitietoinen budjetointi parantaa päätöksenteon tietopohjaa ja auttaa informoitujen päätösten tekemisessä.

## 1.2 Raportin sisältö

Tämä hankkeen loppuraportti koostuu johdannon ja johtopäätösten lisäksi neljästä itsenäisestä osaraportista. Yksi hankkeen osaraporteista, *Sukupuolitietoinen budjetointi: Muiden maiden hyvät käytännöt* on julkaistu jo aikaisemmin (Elomäki 2018).

Anna Elomäen ja Anita Haatajan toimittamassa osaraportissa *Vero- ja etuusmuutosten vaikutus sukupuolten taloudelliseen tasa-arvoon* (luku 2) pohditaan, kuinka vero- ja etuuslain säädännön muutosten välittömiä vaikutuksia yksilöiden taloudelliseen asemaan ja tulonjakoon voisi arvioida sukupuolinäkökulmasta. Osaraportissa esitellään mikrosimulointimallia

hyödyntävä menetelmä vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutusten arviointiin. Lisäksi arvioidaan kehitettyä menetelmää hyödyntäen, miten pääministeri Juha Sipilän hallituksen lakiuudistukset henkilöverotuksessa ja tulonsiirroissa ovat kohdentuneet eri nais- ja miesryhmille ja vaikuttaneet sitä kautta sukupuolten väliseen taloudelliseen tasa-arvoon.

Talouspolitiikan vaikutuksia arvioitaessa on oleellista huomioida välittömien vaikutusten lisäksi myös käyttäytymisvaikutukset, kuten vaikutukset työn tarjontaan. Kuva politiikkatoimien vaikutuksista saattaa muuttua merkittävästi käyttäytymisvaikutusten myötä. Mauri Kotamäen ja Olli Kärkkäisen kirjoittamassa osaraportissa *Työllisyysvaikutuksen laskeminen sukupuolittain – kuinka kannustinmuutoksesta päästään työllisyyden muutokseen?* (luku 3) tarkastellaan, kuinka erilaisten lainsäädännön muutosten työllisyysvaikutuksia tulisi arvioida sukupuolinäkökulmasta. Osaraportissa kehitetään sukupuolittaiten työllisyysvaikutusten arvioinnin menetelmä ja arvioidaan sen avulla vuonna 2016 tehdyn työtulovähennyksen korotuksen vaikutuksia naisten ja miesten työn tarjontaan. Arviointimenetelmä hyödyntää mikro-simulointimallin avulla laskettuja kannustinvaikutuksia ja aiemman tutkimuskirjallisuuden arvioita siitä, miten eri ryhmät reagoivat työnteon kannustimien muutoksiin.

Maria Vaalavuon kirjoittamassa osaraportissa *Julkiset palvelut – sukupuolivaikutusten analyysi* (luku 4) tarkastellaan julkisia palveluja ja niiden sukupuolivaikutuksia. Aiempien tulonjakotutkimusten teoreettis-metodologiseen keskusteluun perustuen luvussa tarkastellaan julkisten palvelujen rahallisen arvon määräytymistä ja jakautumista väestössä. Lisäksi esitellään Suomesta jo löytyviä tilastoja palvelujen käytöstä sukupuolittain. Luvussa esitellään viitekehys, jonka avulla on mahdollista arvioida julkisiin palveluihin tehtävien muutosten sukupuolivaikutuksia osana talousarvioprosessia. Lähtökohtana on huomio siitä, että julkiset palvelut tukevat väestön hyvinvointia monin tavoin ja palveluilla täydennetään rahallisten tulonsiirtojen kautta tapahtuvaa tulojen uudelleenjakoa. Palveluiden käytössä ja niiden epäsuorissa vaikutuksissa on lisäksi eroja naisten ja miesten välillä, joten sukupuolinäkökulma on tarpeellinen.

Anna Elomäen ja Hanna Ylöstalon osaraportissa *Sukupuolitietoinen budjetointi Suomen valtionhallinnossa – nykytila, haasteet ja suositukset kehittämistyölle* (luku 5) tarkastellaan sukupuolitietoisin budjetoinnin nykytilaa Suomen valtionhallinnossa. Luvussa käydään läpi kolme sukupuolitietoisin budjetoinnin nykykäytäntöä – lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointi, sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulman sisällyttäminen ministeriöiden talousarvioehdotuksiin sekä sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulman sisällyttäminen tulosohjaukseen – ja niihin liittyviä haasteita. Luvussa avataan myös laajan talousarvioprosessin vaiheet Suomessa. Luvun lopussa tehdään suosituksia sukupuolitietoisin budjetoinnin kehittämistyölle Suomen valtionhallinnossa ja esitetään askelmerkit hanketta seuraavalle vuodelle.

Raportin päättää Anna Elomäen ja Hanna Ylöstalon kirjoittama johtopäätösluku (luku 6), jossa kootaan yhteen hankkeen pääviestit ja pohditaan sukupuolitietoisin budjetoinnin tulevaisuudennäkymiä Suomessa.

## 2. VERO- JA ETUUSMUUTOSTEN VAIKUTUS SUKUPUOLTEN TALOUDELLISEEN TASA-ARVOON

Anna Elomäki ja Anita Haataja (toim.)

### 2.1 Johdanto

Verotus ja sosiaalietuudet sekä niiden muutokset kohdentuvat tutkimusten mukaan eri tavoin miehille ja naisille ja vaikuttavat siten sukupuolten taloudelliseen tasa-arvoon. Esimerkiksi Eurooppaa koetelleen talouskriisin jälkeiseen leikkaavaan talouspolitiikkaan liittyvät sosiaalietuuksien ja julkisten palveluiden heikennykset ovat useiden selvitysten mukaan kohdistuneet naisiin ja vähemmistöihin (esim. Portes ja Reed 2017; Reed ja Portes 2014; WBG 2016).

Vaikka etuuksien, verojen ja palveluiden sekä niiden muutosten kohdentumisen analyysia on suositeltu sukupuolittetun budjetoinnin menetelmäksi jo pitkään (esim. Budlender ym. 2002), tehdään sukupuolinäkökulmaisia laskelmia talousarvion tai sen osien tulonjakovaikutuksista Euroopassa yhä vähän. Tulonjakovaikutuksia arvioidaan sukupuolinäkökulmasta systemaattisesti osana talousarvioprosessia ainoastaan Ruotsissa, ja muuten arviointia ovat tehneet lähinnä tutkijat ja kansalaisjärjestöt. Kyse on kuitenkin nousevasta trendistä: mikrosimulointimalleja hyödyntäviä sukupuolivaikutusten arvioinnin menetelmiä on viime vuosina kehitetty useassa maassa (esim. Iso-Britannia, Irlanti, Ranska), vaikka kehityt mallit eivät toistaiseksi ole päätyneet käyttöön. (Elomäki 2018.)

Myös Suomessa keskustelu vero- ja etuusmuutosten sukupuolinäkökulmasta on toistaiseksi ollut vähäistä. Suomen valtionhallinnossa arvioidaan ennakkoon useimpien uusien vero- ja etuusreformien sekä talousarvion kokonaisuuden vaikutuksia kotitaloustasolla ja perinteisten tulonjakoindikaattorien kautta, mutta arviointiin ei tällä hetkellä sisälly sukupuolinäkökulmaa. Vaikka sukupuoleen liittyviä kysymyksiä on sivuttu joissain talouspolitiikan vaikutuksia jälkikäteen arvioineissa selvityksissä (esim. Honkanen 2018; Lehtelä ym. 2017; Mukkila ym. 2017; Mukkila ym. 2018; Kärkkäinen 2017), ei harjoitetun talouspolitiikan sukupuolivaikutuksista ole vero- ja etuusmuutosten osalta kattavaa tietoa. Gini-kertoimen kaltaiset tulonjakoindikaattorit ja politiikkatoimien vaikutusten arviointi kotitaloustasolla peittävät alleen tärkeitä sukupuolenmukaisia ja eri mies- ja naisryhmien välisiä eroja, joten vaikutuksia olisi tärkeää arvioida myös yksilötasolla, sukupuoli huomioiden (Boschini ja Gunnarsson 2018, 8).

Tämän *Tasa-arvoa talousarvioon* -hankkeen osahankkeen tavoitteena on ollut kehittää SISU-mikrosimulointimallia hyödyntävä, yksinkertainen ja valtionhallinnossa helposti hyödynnettävä menetelmä vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutusten arviointiin. Lisäksi tavoitteena on ollut tämän menetelmän avulla arvioida, miten pääministeri Juha Sipilän hallituksen lakiuudistukset henkilöverotuksessa ja tulonsiirroissa ovat kohdentuneet eri nais- ja miesryhmille ja vaikuttaneet sukupuolten väliseen taloudelliseen tasa-arvoon.

Vero- ja etuusreformien sukupuolivaikutuksia tarkastellaan vertaamalla naisten ja miesten henkilökohtaisia käytettävissä olevia tuloja, ennen ja jälkeen reformeja. Henkilökohtaisten käytettävissä olevien tulojen muutosten lisäksi tarkastellaan reformien hyötyjiä ja häviäjiä ja sitä, kuinka reformit ovat muuttaneet naisten ja miesten pienituloisuusasteita sekä naisten ja miesten keskinäisiä tuloeroja.

Sukupuolivaikutusten arviointiin soveltuvan henkilökohtaisia käytettävissä olevia tuloja mitaavan tulokäsitteen muodostaminen on tärkeä osa kehitettyä arviointimenetelmää. Koska sukupuolivaikutusten tarkastelu vain naisten ja miesten mukaan peittää alleen tärkeitä eroja eri mies- ja naisryhmien välillä, vaikutuksia tarkastellaan *intersektionaalisesti* – toisin sanoen sukupuolta tarkastellaan suhteessa muihin yksilön asemaan yhteiskunnassa vaikuttaviin tekijöihin.

Tässä osaraportissa tulokset esitetään käyttäen tulokäsitteenä ns. modifioituja henkilökohtaisia käytettävissä olevia rahatuloja ja intersektionaalisessa analyysissä taustamuuttujina ovat ikä, perhetyyppi ja tulotaso. Menetelmä ja siinä hyödynnettävät ohjelmakoodit on tehty niin, että pienin muokkauksin myös muiden tulokäsitteiden ja taustamuuttujien käyttö on mahdollista.

Osaraportin analyysit kattavat ne lakimuutokset, jotka ovat tulleet voimaan vuosina 2016–2018 ja koskevat henkilökohtaista tuloverotusta, sosiaalivakuutusmaksuja ja tulonsiirtoja. Muutosten sukupuolivaikutuksia arvioidaan kolmella eri tasolla. Ensinnäkin arvioidaan hallituksen politiikan kumuloituvat vaikutukset, toisin sanoen vuosien 2016, 2017 ja 2018 reformien yhteisvaikutukset. Toiseksi arvioidaan vero- ja etuusmuutosten yhteisvaikutuksia vuositasolla. Tarkasteltavana on siis kukin vuosi erikseen. Kolmanneksi arvioidaan yksittäisten reformien vaikutuksia. Erityistarkastelussa ovat sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta keskeiset kansaneläkeindeksin leikkaukset ja jäädytykset.

Osaraportin sisältö on järjestetty seuraavasti. Johdannon jälkeisessä taustoittavassa osiossa käydään läpi vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutusten arvioinnin lähtökohtia, kuten arvioinnissa keskeisessä asemassa olevia tulokäsitteitä, sekä tehdään katsaus aiempiin sukupuolivaikutuksia arvioiviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kolmannessa osiossa esitellään osahankkeessa kehitetty menetelmä vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutusten arviointiin ja menetelmään liittyviä rajoituksia ja jatkokehittämistarpeita. Neljännessä osiossa tarkastellaan esiteltyä menetelmää hyväksi käyttäen Sipilän hallituksen politiikan sukupuolivaikutuksia.

Osaraportin mikrosimulointilaskelmat ja analyysit on tehnyt toimeksiannosta Tilastokeskuksen mikrosimulointitiimi. Tiimi on osallistunut myös menetelmän ja tulokäsitteen ideointiin ja osaraportissa olevan menetelmäkuvausten kirjoittamiseen. Laskelmissa käytetyt ohjelmakoodit ovat muiden SISU-mallin käyttäjien saatavilla mallin etäkäyttöympäristössä<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Käytetyt ohjelmakoodit eivät ole kuitenkaan virallinen osa SISU-mallia: ohjelmakoodit ovat mallin etäkäyttöympäristössä saatavilla sellaisena kuin niitä on laskelmissa käytetty eikä koodeja ole sitouduttu päivittämään siten, että ne toimisivat muulla kuin tämän raportin laskelmissa käytetyllä SISU-mallin versiolla.

## 2.2 Taustaa menetelmän kehittämiseksi

Tässä taustoittavassa osiossa luodaan pohjaa sukupuolivaikutusten arvioinnin menetelmän kehittämiseksi. Osiossa tarkastellaan naisten ja miesten taloudelliseen asemaan vaikuttavia tekijöitä ja pohditaan verotusta ja sosiaaliturvaa sukupuolinäkökulmasta. Tämän lisäksi tarkastellaan keskeistä vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutusten arviointiin liittyvää tekijää eli arvioinnissa käytettävää tulokäsitettä ja avataan eri tulokäsitteiden eroja. Lopuksi käydään läpi vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutuksia mikrosimulointimenetelmin arvioineita tutkimuksia ja avataan niiden keskeisiä menetelmällisiä valintoja.

### 2.2.1 Naisten ja miesten taloudellinen asema

#### Markkinoilta saadut tulot

Naisten ja miesten taloudellinen asema määräytyy ensisijaisesti markkinoilta saaduista tuloista (tuotannontekijätuloista) eli palkoista, yrittäjätuloista ja pääomatuloista. Tuotannontekijätulojen tarkastelu tulolajeittain on tärkeää, koska ne kohdentuvat naisille ja miehille eri tavoin ja koska eri tulolajeja verotetaan osin eri tavoin. Esimerkiksi vuonna 2012 naisten osuus kaikista yrittäjä- ja pääomatuloista oli noin 30 prosenttia ja palkkasummasta hieman yli 40 prosenttia. Palkat ovat suurin ja pääasiallinen tulolähde suurimmalle osalle työikäisiä naisia ja miehiä. (Riihelä ja Viitamäki 2015, 18–20.)

Sukupuolten välisten palkkaerojen tutkimuksella on pitkät perinteet ja se on laajaa. Naisten ja miesten välisten palkkaerojen suuruusluokka riippuu yhtäältä siitä, käytetäänkö palkkakäsitteenä tunti-, kuukausi-, vuosi- tai eliniän palkkoja, ja toisaalta siitä, arvioidaanko palkkaeroja yleisesti, toimialoitain, vai ammattien tai yrityksen sisällä. Sukupuolen mukaan eriytyneet työmarkkinat ja naisvaltaisten alojen miesvaltaisia aloja alhaisemmat palkat selittävät osan palkkaeroista. Naisten eliniän palkka on pienempi myös siksi, että naisilla on enemmän ja pidempiä poissaoloja työmarkkinoilta esimerkiksi lastenhoivan takia. Suomessa nuorten naisten työllisyysasteet ovat jääneet matalammiksi kuin muissa Pohjoismaissa, erityisesti nuorten naisten keskuudessa (Kotamäki ja Kärkkäinen tässä raportissa). Jokaisella palkkakäsitteellä on perustelunsa ja ne kuvaavat sukupuolten palkkaeroja eri näkökulmista (ks. esimerkiksi Eläketurvakeskus 2017; Kellokumpu 2006; Kyyrä ja Korkeamäki 2003; Vartiainen 2001). Naisten ja miesten palkkaerot heijastuvat lyhyellä aikavälillä työikäisten ansioidonnaisten tulonsiirtojen tasoon ja pitkällä aikavälillä eläkkeisiin.

Naisten ja miesten palkkaerojen kaventumista voidaan poliittisin toimenpitein tavoitella lähinnä välillisesti ja pidemmällä aikavälillä. Hallitusten toimenpiteitä asetetaan esimerkiksi hallitusten tasa-arvo-ohjelmissa ja samapalkkaisuusohjelmissa (esim. STM 2016a; STM 2016b). Yksi keskeinen palkkaerojen purkuun pidemmällä aikavälillä liittyvä tasa-arvopoliittinen tavoite Suomessa on ollut perhevapaiden kehittäminen niin, että ne tukisivat naisten ja miesten tasaisempaa työnjakoa lastenhoidossa ja ansiotyössä (esim. Haataja ym. 2016). Tällä hallituskaudella ei ole tehty uudistuksia, joilla olisi tuettu lastenhoidon tasaisempaa jakamista. Välillisesti Sipilän hallitus tavoitteli naisten aseman parantamista työmarkkinoilla esittämällä uuden, työnantajille maksettavan 2 500 euron perhevapaakorvauksen. Kertakorvauksen tarkoituksena oli alentaa palkallisesta äitiysvapaasta työnantajille koituvia kustannuksia. (HE 163/2016). Palkallisen vapaan ajalta päiväraha maksetaan suoraan työnantajalle, joten työnantajien kustannuksiksi on jäänyt kokonaispalkan ja päivärahan erotus.

Hallituskaudella naisten ja miesten palkkakehitykseen on vaikuttanut myös työmarkkinakeskusjärjestöjen vuonna 2016 solmima kilpailukyky sopimus. Sopimus pidentäisi työaikaa useilla

aloilla ja alensi väliaikaisesti (2017–2019) lomarahoja ja siten myös vuosipalkkoja naisvaltaisella julkisella sektorilla. Sopimukseen liittyi myös työnantajien eläke- ja työttömyysvakuutusmaksujen alennus työnantajilla, kun taas työntekijöiden maksuja korotettiin. Kilpailukyky-sopimuksessa sovittu lomarahaleikkaus näkyy ansiotasoindeksissä. Valtiolla ja kuntasektorilla ansiotasoindeksi laski vuoden 2017 ensimmäisellä neljänneksellä ja ansiokehitys oli negatiivista vuonna 2017. (SVT: Ansiotasoindeksi.)

## Verotus ja tulonsiirrot

Verotus ja tulonsiirrot tasoittavat markkinoilla syntyneitä tuloeroja. Niiden tuloeroja tasaavat yhteisvaikutukset ovat kuitenkin heikentyneet 1990-luvulta lähtien Pohjoismaissa (Calmfors ja Roine 2018). Tällaiseen kehitykseen voi vaikuttaa esimerkiksi progressiivisen verotuksen keveneminen tai tulonsiirtoihin tehdyt leikkaukset.

Suomessa verotus ja etuudet ovat tarveharkintaisia tulonsiirtoja lukuun ottamatta yksilöllisiä ja siten periaatteessa sukupuolineutraaleja. Verotus käsittelee naisten ja miesten samojen tulolähteiden tuloja samalla tavalla, riippumatta esimerkiksi perheasemasta. Progressiivinen verotus kohtelee ankarammin suuri- kuin pienituloisia. Koska naisten tulot ovat keskimäärin ja useammin pienemmät kuin miesten, tasaa progressiivinen verotus myös naisten ja miesten välisiä tuloeroja.

Eri tulolajien erilainen verokohtelu ja vähennysjärjestelmä voivat kuitenkin tuottaa lopputuloksia, jotka vaikuttavat eri tavalla naisiin ja miehiin, koska naisten ja miesten tulot koostuvat osin eri tulolajeista. Esimerkiksi varallisuuden ja pääomatulon verotuksen keventäminen on suosinut miehiä, koska varallisuus on jakautunut miesten ja naisten kesken epätasaisesti ja pääomatulo muodostaa naisilla suhteessa pienemmän osan tuloista kuin miehillä (Gunnarsson, Schratzenstaller ja Spagenberg 2017). Suomessa on havaittu, että koska suurituloisten tuloista yhä suurempi osa koostuu ansiotuloja kevyemmin verotetusta pääomatulosta, on suurituloisten efektiivinen verotus keventynyt. Tämä keventyminen kohdentuu enemmän miehiin kuin naisiin. Lisäksi pääomatulojen verotus on naisilla keskimäärin kireämpää kuin miehillä, koska miehillä verovapaiden osinkotulojen osuus pääomatuloista on suurempi kuin naisilla. (Riihelä ja Viitamäki 2015.)

Henkilökohtaiset tulonsiirrot ovat pääsääntöisesti ansiosidonnaisia. Niihin sisältyvät myös vähimmäismääräiset päivärahat erilaisten sosiaalisten riskien, kuten työttömyyden, sairauden, lasten syntymän ja hoidon sekä eläkkeelle siirtymisen johdosta henkilöille, joilla ei ole ansiotuloja tai joiden ansiotulojen taso ei riitä ansiosidonnaiseen päivärahaan. Esimerkiksi ansiosidonnainen vanhempainpäiväraha on jo pidempään edellyttänyt noin 10 000 euron vuosityötuloja (Haataja 2016, 43). Vaikka tulonsiirtoja maksetaan samojen periaatteiden mukaan naisille ja miehille, ovat toisten etuuksien saajat useammin naisia kuin miehiä, ja päinvastoin (ks. taulukko 2.1). Esimerkiksi vuonna 2016 työmarkkinatuen saajista oli miehiä 52,7 prosenttia ja sairauspäivärahan saajista naisia 59,0 prosenttia, mutta kotihoidon tuen saajista jopa yli 90 prosenttia oli naisia. Vuonna 2016 vanhempainpäivärahojen saajista miesten osuus oli 40 prosenttia, mutta vanhempainpäivärahapäivistä miehet pitivät vain 9,5 prosenttia (Kelasto). Tulonsiirtoihin tehdyt leikkaukset ja parannukset kohdentuvat tästä syystä miehille ja naisille eri tavoin.



**Taulukko 2.1. Etuuksien saajaryhmiä sukupuolen mukaan vuonna 2016**

	Yhteensä	Miehet	Naiset	Naiset, %
<b>Työttömyysetuudet</b>				
Ansiopäiväraha	337 050	167 293	169 757	50,4
Peruspäiväraha	81 637	41 884	39 753	48,7
Työmarkkinatuki	306 548	161 410	145 138	47,3
<b>Sairauteen liittyvät etuudet</b>				
Sairauspäiväraha	281 544	115 395	166 149	59,0
Osasairaspäiväraha	16 771	4 496	12 275	73,2
<b>Eläkeläisten etuudet</b>				
Eläkkeensaajat	1 558 900	696 662	862 238	55,3
Työeläke	1 456 747	651 969	804 778	55,2
Vain työeläke	920 688	468 042	452 646	49,2
Vain Kelan eläke	102 153	44 693	57 460	56,2
<b>Lapsiperhe-etuudet</b>				
Vanhempainpäivärahat	154 729	61 817	92 912	60,0
Kotihoidon tuki	142 214	12 115	130 099	91,5
Lapsilisät	583 525	34 499	549 026	94,1
Elatustuki	73 653	10 069	63 584	86,3
<b>Asumisen tuet</b>				
Eläkkeensaajan asumistuki	201 914	76 986	124 928	61,9
Opiskelijan asumislisä	217 450	96 087	121 363	55,8
Yleinen asumistuki (ruokakunnat vuoden lopussa)	267 356			
Toimeentulotuen perusosa (kotitaloudet 2017)	277 318			

Lähde: Kelan Tilastotietokanta Kelasto.

Pääosa henkilökohtaisista tulonsiirroista on veronalaisia, mutta pieni osa, kuten äitiysavustus, vammaistuet, elatustuki, tms. kulujen kompensointiin tarkoitetut tulonsiirrot, ovat verottomia. Työikäisten tulonsiirtoja verotetaan ankarammin kuin samansuuruista palkkatuloa. Esimerkiksi kunnallisen ansiotulovähennyksen johdosta tämä tarkoittaa, että kuntien verotuloille on voinut jopa olla edullista, että äidit ovat pitkään kotihoidon tuella kuin siirtyisivät aikaisemmin pienipalkkaiseen ansiotyöhön (Haataja ja Pylkkänen 2014). Pelkkää kansaneläkettä saavat, eli pienituloisimmat eläkeläiset, eivät maksa eläketulovähennyksen ansiosta käytännössä lainkaan veroja. Veronalaisia tuloja saaneista eläkkeensaajista oli vuonna 2016 naisia 55 prosenttia, ja naisten osuus eläkeläisten veronalaisten tulojen summasta oli 48 prosenttia ja maksetuista veroista 41 prosenttia (Verohallinto 2018).

Vero-etuusjärjestelmä vaikuttaa sukupuolten taloudelliseen asemaan myös epäsuorasti. Yksilöllinen verotus ei vähennä pienituloisemman puolison kannusteita siirtyä ansiotyöhön tai osa-aikatyöstä kokoaikatyöhön, toisin kuin useimmat perheverotuksen muodot korkeine rajaveroasteineen (ks. Euroopan komissio 2017). Euroopan unionin 28 jäsenmaasta viidessä sovelletaan yhä erityyppisiä perheverotuksen muotoja (Gunnarsson ym. 2017). Toisaalta korkeita rajaveroasteita ja kannustinloukkuja voi syntyä pienituloisille myös Suomen kaltaisessa yksilöllisen verotuksen maassa esimerkiksi tarveharkintaisten, kotitalouskohtaisten tulonsiirtojen kautta.

Yksilöllinen verotus tuli voimaan Suomessa muodollisesti vuonna 1976 ja sen viimeistely tapahtui 1990-luvun alussa, kun viimeiset naisille ja miehille eri tavoin kohdentuneet perhepoliittiset vähennykset poistuivat. Suomessa on vielä tämänkin jälkeen tehty aloitteita perheverotuksen puolesta. Osin tähän oli syynä havahtuminen siihen, että pikkulasten perheissä,



joissa äidit olivat pidempiä aikoja kotona matalalla kotihoidon tuella, isien elatusvastuu kasvoi. Perheverotus olisi keventänyt suurituloisemman puolison, siis useimmin miesten, verotusta. Perheverotuksen välittömiä vaikutuksia arvioivat koelaskelmat osoittivat, että reformista voisi hyötyä yli puolet alle 3-vuotiaiden lasten perheistä, mutta toinen puoli ei hyötynyt käytännössä lainkaan (Haataja ja Pylkkänen 2009). Tämä johtui siitä, että Suomessa on myös paljon pikkulasten perheitä, joissa puolisoiden tulot ovat niin lähellä toisiaan, ettei työnjakoa tukeva verotus näitä pareja hyödyttäisi. Perheverotus olisi herättänyt kysymyksen myös siitä, miten kohdella yksinhuoltajia. Perheverotuksen puolesta tehdyt aloitteet eivät kuitenkaan ole johtaneet muutoksiin. Esimerkiksi vuosien 2016–2017 väliaikainen verosta tehtävä lapsivähennys toteutettiin yksilökohtaisena.

## 2.2.2 Sukupuolivaikutusten arvioinnin tulokäsitteet

Keskeinen tekijä naisten ja miesten tulojen vertailussa sekä vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutusten arvioinnissa ovat tulokäsitteet, joiden perusteella vertailua tehdään. Tässä osiossa avataan eri tulokäsitteiden eroja ja pohditaan, minkälaisia naisten ja miesten välisiä tuloeroja eri tulokäsitteet kuvaavat tuloihin vaikuttavien reformien sukupuolivaikutuksia arvioitaessa.

Naisten ja miesten taloudellisen aseman vertailussa ensisijainen tulokäsitemuoto perustuu naisten ja miesten omiin, henkilökohtaisiin tuloihin. Omat tulot kuvaavat naisten ja miesten taloudellista riippumattomuutta paitsi hyvinvointivaltion tarveharkintaisista etuuksista myös puolison tuloista. Omat tulot ovat yhteydessä naisten ja miesten taloudellisiin mahdollisuuksiin huolehtia perheestään, myös yksinhuoltajana (Hobson 1990). Lisäksi henkilökohtaiset tulot kertovat naisten ja miesten potentiaalisesta neuvotteluasemasta perheessä (ks. neuvottelumalleista myös Blossfeld ja Drobnič 2001). Empiiristä tutkimusta siitä, kuinka puolisoiden väliset tuloerot vaikuttavat mahdollisuuksiin päättää kotitalouden tulojen käytöstä tai siihen, kuinka hoiva perheen sisällä jaetaan, on paljon. Tulokset tukevat ajatusta siitä, että tuloerot vaikuttavat puolisoiden neuvotteluasemaan (Chiappori ja Meghir 2015, ks. keskustelua aiheesta myös Haataja ja Hämäläinen 2010, 76–83; Himmelweit ym. 2013; Barnett ja Grown 2004).

*Henkilökohtaiset nettotulot* saadaan, kun tuotannontekijä- ja tulonsiirtotuloista vähennetään verot ja veroluonteiset maksut. Henkilökohtaisissa nettotuloissa näkyvät hyvinvointivaltion ensimmäiset uudelleenjakavat vaikutukset tuotannontekijätulojen jälkeen. Henkilökohtainen nettotulo on tärkeä tulokäsitemuoto, mutta se ei kuitenkaan ole riittävä tulokäsitemuoto, kun tavoitteena on vertailla myös erilaisessa elinvaiheessa olevien naisten ja miesten käytettävissä olevia tuloja, sekä arvioida tuloerojen tai pienituloisuusasteen muutoksia reformien seurauksena.

Naisten ja miesten lopullisiin *käytettävissä oleviin tuloihin* vaikuttaa ensiksikin se, minkälaisiin kotitalouskohtaisiin, esimerkiksi lapsista tai asumisesta aiheutuvia kustannuksia kompensoiviin tulonsiirtoihin heidän kotitaloutensa on oikeutettu. Esimerkiksi universaalit lapsilisät kompensoivat lapsista aiheutuvia kustannuksia. Kun aikuisten yhteenlasketut tulot ovat pienet, voivat kotitaloudet olla oikeutettuja tarveharkintaisiin tulonsiirtoihin, kuten asumis- ja toimeentulotukeen. Sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta on tärkeää pohtia, miten kotitalouskohtaiset tulonsiirrot tulisi lopullisia käytettävissä olevia tuloja arvioitaessa jakaa naisille ja miehille kotitalouden sisällä. Jos kotitalouskohtaiset tulonsiirrot jaetaan kotitalouden kaikkien aikuisten kesken, ei jako muuta naisten ja miesten alkuperäisiä tuloeroja perheen sisällä, mutta nostaa jaettujen etuuksien verran molempien tulotasoa.

Toiseksi naisten ja miesten elintasoon ja kulutusmahdollisuuksiin vaikuttaa se, montako aikuista tuo tuloja yhteiseen talouteen ja monenko alaikäisen elatus ja kasvatus heidän on

kustannettava. Naisten ja miesten tuloja ja reformien vaikutuksia vertailtaessa on siis tärkeää ottaa huomioon yhtäältä elatusvastuun erot lapsiperheiden ja lapsettomien perheiden välillä ja toisaalta erot menojen kattamiseen osallistuvien, tuloja talouteen tuovien aikuisten määrässä. Kysymys on siis siitä, miten erikokoisissa kotitalouksissa asuvien naisten ja miesten tulot tulisi jakaa niin, että huomioon olisi otettu sekä yhteiskulutushyödyt että lapsista aiheutuvat menot.

Naisten ja miesten henkilökohtaisten käytettävissä olevien tulojen määrittelyyn ei ole yhtä, yleisesti käytössä olevaa tapaa, ja aiheesta on toistaiseksi vähän tutkimusta. Käytettävissä olevia tuloja tarkastellaan tyypillisesti tulonjakotutkimuksen piirissä, ja tasa-arvonäkökulmaksi tutkimuksessa on ollut tapana keskittyä miesten ja naisten palkkatulojen vertailuun.

Yhtä ääripäätä edustaa tulonjakotutkimuksessa tyypillinen kotitalouksiin keskittyvä lähestymistapa, jossa kotitaloustasolle summatut käytettävissä olevat tulot jaetaan kotitalouden kulutusyksiköillä<sup>4</sup>. Tällä *ekvalisoidun käytettävissä olevan tulon* käsitteellä saadaan erikokoiset ja erilaisessa elinvaiheessa olevat kotitaloudet keskenään vertailukelpoiseksi, mutta käsitteeseen liittyy tasa-arvonäkökulmasta ongelmallinen taustaoletus siitä, että kotitalouksien tulot jaetaan tasan sen kaikkien jäsenten kesken (Boschini ja Gunnarsson 2018; Avram ym. 2016; Keane ym. 2014.) Tutkimus on kuitenkin osoittanut, että resurssien jako korreloi ansaintakyvyn kanssa (ks. esim. Bennett 2013 katsaus kotitalouksien sisäistä tulonjakoa käsittelevästä kirjallisuudesta). Lisäksi tulokäsite hävittää naisten ja miesten tuloerot ja siten myös erot taloudellisessa riippumattomuudessa sekä neuvotteluasemassa kotitalouksien sisällä. Poliittikkatoimien sukupuolivaikutusten arviointiin kotitalouskohtainen tulokäsite soveltuu huonosti myös siksi, ettei se tuo esiin poliittikkatoimien eriäviä vaikutuksia kotitalouden jäseniin. Kotitaloustasolla neutraaleilta tai jopa positiivisilta näyttävät reformit saattavat peittää alleen sen, että yksi kotitalouden jäsen hyötyy reformeista kun taas toinen häviää niiden seurauksena. (Sutherland 1997.)

Toista ääripäätä aiemmassa tutkimuksessa edustavat naisten ja miesten henkilökohtaiset nettotulot, joita on käsitelty edellä. Tähän tulokäsitteeseen liittyy taustaoletus siitä, etteivät kotitalouden jäsenet jaa tulojaan. Henkilökohtaiset nettotulot eivät kuitenkaan mittaa täydellisesti lopullisia käytettävissä olevia tuloja, koska niissä ei näy kotitalouskohtaisista ja lapsiin liittyvistä tulonsiirroista saatu hyöty, tuloilla elätettävien alaikäisten lasten määrä eikä se, monenko tulonsaajan avulla kotitalouden yhteisiä menoja katetaan.

Kun henkilökohtaisten tulojen määrittelyssä otetaan huomioon sekä kotitalouskohtaiset tulonsiirrot että kotitalouden kulutusyksiköt saadaan tulokäsite, joka soveltuu niin sukupuolten välisten tulojen vertailuun kuin sen laskemiseen, miten reformit vaikuttavat erilaisiin tulonjakokindikaattoreihin, kuten naisten ja miesten pienituloisuusasteisiin sekä naisten ja miesten keskinäisiin ja välisiin tuloeroihin. Hieman eri tavoin modifioituja henkilökohtaisia käytettävissä olevia tuloja käytetään niin tulonjakotutkimuksessa kuin sukupuolivaikutusten arvioinnissakin (esim. Avram ym. 2016; Boschini ja Gunnarsson 2018; Keane ym. 2014; Sutherland 1997).

Sukupuolinäkökulmaiseen tulonjakotutkimukseen ja sukupuolivaikutusten arviointiin soveltuvasta henkilökohtaisten tulojen käsitteestä on keskusteltu useissa tutkimuksissa (Esim. Avram ym. 2016; Boschini ja Gunnarsson 2018; Sutherland 1997). Tämän raportin kannalta hyödyllinen on esimerkiksi Boschinin ja Gunnarssonin (2018) tutkimus, jossa verrataan kotitaloustasoisien ja yksilötasoisien tulokäsitteiden eroja tuloerojen mittaamisessa. Boschini ja

<sup>4</sup> Ks. Tilastokeskuksen käyttämä määritelmä kulutusyksiköstä: <http://www.stat.fi/meta/kas/kulutusyksikko.html>.

Gunnarsson vertaavat kolmea tulokäsitettä. Ensimmäinen näistä on perinteinen tulonjako-tutkimuksen tulokäsite, eli kotitaloustasoiset ekvivalentit käytettävissä olevat tulot. Toinen tulokäsitteistä on edellisen yksilötasoinen vastine. Tässä tulokäsitteessä kotitalouden kulutusyksiköiden määrällä skaalattua yhteenlaskettua tuloa ei jaeta tasan kotitalouden jäsenten kesken kuten tavanomaisesti tehdään vaan samassa suhteessa kuin kotitalouden jäsenet tuovat tuloja talouteen. Tämä tavanomaisesta poikkeava tulokäsite ottaa siis huomioon sekä kotitalouden koon että miesten ja naisten väliset tuloerot. Kolmantena tulokäsitteenä ovat skaalaamattomat henkilökohtaiset nettotulot. (Boschini ja Gunnarsson 2018, 110.)

Tulokäsitteiden vertailu paljastaa, että tuloerojen kehitys 1990-luvulta 2010-luvulle on kaikilla tulokäsitteillä mitattuna samansuuntainen, mutta tuloerojen suuruus riippuu valitusta tulokäsitteestä. Gini-kertoimella mitatut tuloerot ovat pienimmät, kun kehitystä tarkastellaan perinteisellä kulutusyksiköillä skaalatuilla kotitalouden käytettävissä olevilla tuloilla. Tämä selittyy osin sillä, ettei ns. valikoiva pariutuminen<sup>5</sup> (*assortative mating*) ole täydellistä. Yksilötasoisien tulokäsitteiden osalta käy ilmi, ettei ero skaalatun ja skaalaamattoman tulokäsitteen välillä ole suuri. Skaalattuihin henkilökohtaisiin käytettävissä oleviin tuloihin perustuvat tuloerot ovat kuitenkin jonkin verran suuremmat kuin skaalaamattomalla tulokäsitteellä mitatut tuloerot. Boschini ja Gunnarsson esittävät tämän merkitsevän sitä, että siirryttäessä kotitaloustason tuloerojen mittaamisesta tuloerojen mittaamiseen yksilötasolla, kotitalouksien ja yksilöiden välisillä eroilla on enemmän merkitystä kuin skaalattujen ja skaalaamattomien tulojen välisillä eroilla. He päätyvät käyttämään skaalaamatonta tulokäsitettä vertaillessaan naisten ja miesten henkilökohtaisten käytettävissä olevien tulojen ja palkkatulojen tuloerojen muutoksia pidemmällä aikavälillä. (ema., 110–112.)

Boschinin ja Gunnarssonin artikkeli osoittaa, että henkilökohtaiset käytettävissä olevat tulot voidaan määritellä monella eri tapaa ja että käytetty tulokäsite vaikuttaa etenkin mitattuun tuloerojen tasoon. Suomessa tämänkaltaisia, eri tulokäsitteitä vertailevia analyysejä ei juuri ole tehty, eikä eri tulokäsitteiden kovin syvälle menevä vertailu ollut tämänkään hankkeen puitteissa mahdollista. Artikkelista voi kuitenkin vetää sen johtopäätöksen, että sukupuolivaikutusten arvioinnissa tärkeintä on käyttää henkilökohtaista tulokäsitettä ja että eri henkilökohtaisten tulokäsitteiden väliset erot ovat pieniä. Boschinin ja Gunnarssonin artikkelin tulokset osoittavat myös, että sekä tutkimuksessa että politiikan vaikutusten arvioinnissa on tärkeää tarkastella tuloerojen muutosta paitsi kotitalouskohtaisesti myös miesten kesken ja naisten kesken sekä miesten ja naisten välillä.

### 2.2.3 Vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutusten arviointi mikrosimulointimenetelmin

Staattinen mikrosimulointimenetelmä on hyödyllinen työkalu etuus- ja veroreformien välittömien vaikutusten arvioinnissa. Kun etuus- ja lakimallit on liitetty yksilötasoiseen, väestöä edustavaan aineistoon, saadaan vaikutukset arvioitua niin yksilö- ja kotitaloustasolla kuin kansantalouden tasolla. Etuus- ja veroreformien vaikutusten arvioimisessa mikrosimulointimenetelmä tuo läpinäkyvyyttä talouspolitiikkaan. Sen avulla saadaan näkyviin, miten muutokset henkilökohtaisissa tulonsiirroissa muuttavat markkinoilla syntynyttä tulonjakoa, miten muutokset verotuksessa ja veroluonteisissa maksuissa muuttavat henkilökohtaisia bruttotuloja ja miten kotitalouskohtaiset tulonsiirtojen muutokset muuttavat lopullisia käytettävissä

<sup>5</sup> Käsitteellä tarkoitetaan sitä, missä määrin koulutukseltaan ja muilta ominaisuuksiltaan samankaltaiset naiset ja miehet muodostavat pareja. Ks. esim. Haataja ja Hämäläinen 2010, 90.

olevia tuloja. Lisäksi koko väestöä edustavan yksilötasoisien aineiston avulla voidaan summata etuusmenot ja verotulot sekä reformeista saadut välittömät säästöt tai lisäkustannukset niin julkiselle taloudelle kuin eri väestöryhmille, ja siis myös naisille ja miehille.

Vaikka Suomessa käytetään mikrosimulointimenetelmää laajasti vero- ja etuusreformien suunnittelussa ja niiden vaikutusten arvioinnissa, menetelmää ei toistaiseksi ole juuri käytetty vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutusten tutkimiseen (ks. kuitenkin Honkanen 2018; Kärkkäinen 2016a ja 2016b; Lehtelä ym. 2016; Munkkila ym. 2017 ja 2018.). Seuraavassa käydään kehittämistyön pohjaksi läpi muutamia viimeaikaisia vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutusten arviointiin liittyviä tutkimuksia ja selvityksiä ja avataan niiden keskeisiä menetelmällisiä valintoja.

Brownen (2011) selvitys Iso-Britannian kontekstiin sopivasta sukupuolivaikutusten arvioinnin menetelmästä ottaa kotitalouskohtaisen lähestymistavan. Muutosten eriäviä vaikutuksia puolisoihin ei tarkastella yhtäältä siksi, ettei käytettävä IFS:n TAXBEN-mikrosimulointimalli mahdollista kotitalouskohtaisten etuuksien kohdentamista niiden todelliselle saajalle (kotitalouskohtaisten etuuksien jakamista kotitalouden jäsenien kesken ei harkita), ja toisaalta siksi, että kotitalouden jäsenten oletetaan jakavan ainakin osan tuloistaan. Sukupuolivaikutuksia arvioidaan vertailemalla kotitalouden käytettävissä olevien tulojen muutoksia yksin asuvien miesten ja naisten, yksinhuoltajamiesten ja -naisten, puolisoskotitalouksien sekä usean perheen kotitalouksien suhteen. Lisäksi vertaillaan erilaisten puolisoskotitalouksien tilannetta (yhden ja kahden ansaitsijan pariskunnat, miespuolinen pääansaitsija, naispuolinen pääansaitsija ym.).

Keanen ym. (2014) ESRI:n SWITCH-mikrosimulointimallia hyödyntävästä selvitys vuosien 2009–2013 vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutuksista puolestaan ottaa verotusyksikkökohtaisen lähestymistavan. Puolisoita käsitellään yhdessä (Irlannissa on käytössä perheverotus), mutta Brownen kotitalouskohtaisesta lähestymistavasta poiketen vanhempiensa kanssa samassa kotitaloudessa asuvia lapsia käsitellään erillisinä yksiköinä. Pariskuntia ja otellaan tarkemmin iän, lasten määrän ja ansaitsijoiden määrän mukaan. Lisäksi pariskuntien osalta arvioidaan rinnakkain vaikutuksia verotusyksiköiden käytettävissä oleviin tuloihin sekä yksilötasoisia vaikutuksia puolison kanssa asuvien miesten ja naisten käytettävissä oleviin tuloihin. Vertailun tarkoituksena on havainnollistaa, että koska pariskuntien voi ajatella jakavan ainakin osa tuloistaan, todelliset vaikutukset miesten ja naisten kulutusmahdollisuuksiin asettuvat näiden kahden vaihtoehdon väliin. Yksilötasoisessa analyysissä lapsilisä on kohdennettu sille vanhemmalle, jolle se maksetaan (emt., 39). Kotitalouskohtaisten etuuksien jakamistapaa ei kerrota, mutta implisiittisesti annetaan ymmärtää, että ne on luettu sen henkilön tuloksi, jolle ne on maksettu (emt., 16). Vuosien 2009–2013 vaikutukset esitetään neljän lopputuloksiin vaikuttaneen elementin näkökulmasta: verojen muutokset, julkisen sektorin palkan ja eläkkeiden muutokset, lapsilisien muutokset ja muiden tulonsiirtojen muutokset.

Nämä kaksi vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutusten arvioinnin menetelmää ovat sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta ongelmallisia, sillä ne sivuuttavat puolisojen väliset tulot ja politiikkatoimien puolisoihin kohdistuvat eriävät vaikutukset. Suomen mallin kehittämisessä onkin hyödyllisempää ammentaa yksilötason vaikutuksiin keskittyvistä tutkimuksista.

Avramin ym. (2016) vertaileva tutkimus vuosina 2008–2014 tehtyjen vero- ja etuusreformien vaikutuksista naisten ja miesten tuloihin eri maissa on tehty EUROMOD-mikrosimulointimalilla<sup>6</sup>. Vaikutuksia arvioidaan ensin 18 maan yksinhuoltajaperheissä. Vertailussa käytetään perinteistä kotitalouksien kulutusyksiköillä jaettua käytettävissä olevan tulon käsitettä. Tämä on tasa-arvonäkökulmasta toimiva ratkaisu, koska perheissä on vain yksi tulonsaaja. Tutkimuksen toisessa, tämän raportin kannalta relevantimmassa osassa vertaillaan reformien vaikutuksia kahden aikuisen perheissä kuudessa maassa. Tarkastelun kohteena ovat yhden ja kahden ansaitsijan lapsettomat parit sekä yhden ja kahden ansaitsijan lapsiperheet.

Tuloksia arvioidaan neljällä eri tulokäsittellä, joista yksi on perinteinen kotitalouden kulutusyksikköä kohti jaettu käytettävissä oleva tulo. Vaihtoehtoisissa yksilötasoisissa tulokäsittelyissä kotitalouskohtaiset tulot kohdennetaan kotitalouksien yli 18-vuotiaille aikuisille kolmella eri tavalla. Kotitalouskohtaiset tulot joko kohdennetaan suurituloisemmalle puolisolle (*main earner*), pienituloisemmalle puolisolle (*second earner*) tai jaetaan puoliksi vanhempien kesken. Tavat jakaa kotitalouskohtaiset tulot edustavat erilaisia oletuksia siitä, miten kotitalouden jäsenet jakavat tulonsa ja minkälaiset taloudelliset neuvottelumahdollisuudet heillä on. Vaikka lapset on jätetty yksilötasoisissa tulokäsittelyissä analyysin ulkopuolelle, lapsista koituvat kustannukset otetaan niissä huomioon: vanhempien tulot on skaalattu elätettävien lasten määrä ja ikä huomioon OECD:n käyttämään kulutusyksikköön pohjautuvilla kertoimilla (14 vuotta täyttäneet lapset kertoimella 0,5 ja 0–13-vuotiaat lapset kertoimella 0,3). Tulosten raportoinnissa tuodaan esiin, miten suurin osuuksin eri reformit olivat vaikuttaneet käytettävissä olevien tulojen muutoksiin (tarveharkintaisten ja ei-tarveharkintaisten etuuksien, eläkkeiden, verojen ja työntekijöiden sosiaaliturvamaksujen muutokset) ja miten reformit yhteensä vaikuttivat pienituloisuusasteisiin.

Ruotsissa on jo pitkään arvioitu sukupuolivaikutuksia mikrosimulointimenetelmin osana talousarvioesityksen valmistelua. Arviointia tehdään sekä yksittäisistä toimenpiteistä että niiden yhteisvaikutuksista (esim. Regeringen 2017). Arvioinneissa tulokäsittelynä ovat henkilökohtaiset nettotulot, joihin on lisätty kotitalouskohtaiset tulot kuten lapsilisät ja asumistuki jaettuna tasan kaikille kotitalouden vähintään 20 vuotta täyttäneille jäsenille. Tämän jälkeen tulokäsitetä laajennetaan lisäämällä rahatuloihin yhteiskunnallisista palveluista saatu laskennallinen hyöty (laajennettu tulokäsitelä, *individuell utökat inkomst*) (ks. palveluiden huomiomisesta tulokäsittelyssä tarkemmin Vaalavuo 2018). Naisten ja miesten tuloja ei skaalata. Talousarvioesitykseen sisältyvä tiivis yhteenveto sukupuolivaikutuksista sisältää vain muutamia perustietoja: lakimuutoksista hyötyvien ja niistä häviävien naisen ja miesten osuudet sekä käytettävissä olevien tulojen että laajennetun tulokäsittelyn mukaan ja lisäksi tiedon siitä, mikä on lakimuutosten suhteellinen vaikutus naisten ja miesten käytettävissä oleviin tuloihin sekä toisaalta laajennettuihin käytettävissä oleviin tuloihin. Tuloksissa ei avata, mikä osuus lopputuloksesta johtuu yhtäältä muutoksista verotuksessa ja muutoksista etuuksissa.

---

<sup>6</sup> Ks. <https://www.euromod.ac.uk/>

## 2.3 Menetelmä vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutusten arviointiin

Tässä osiossa esitellään tämän osaraportin analyysissä käytetty, SISU-mikrosimulointimallia hyödyntävä menetelmä vero- ja etuusmuutosten välittömien sukupuolivaikutusten arviontiin. Tavoitteena on ollut luoda yksinkertainen menetelmä, jota voi hyödyntää sukupuolivaikutuksia arvioitaessa myös tulevaisuudessa. Menetelmän kaksi keskeistä tekijää ovat sukupuolivaikutusten arviointiin soveltuvan henkilökohtaisia käytettävissä olevia tuloja mittaavan tulokäsittelyn työstäminen sekä intersektionaalinen lähestymistapa, jossa sukupuoli yhdistetään muihin yksilöiden asemaa yhteiskunnassa määrittäviin tekijöihin. Osion lopuksi keskustellaankin kehitetyn menetelmän rajoituksista ja kehittämistarpeista.

Tässä osaraportissa tulokset esitetään käyttäen vain yhtä tulokäsitettä – ns. modifioituja henkilökohtaisia käytettävissä olevia rahatuloja – ja intersektionaalisessa analyysissä hyödynnetään taustamuuttujina ikäryhmää, perhetyyppejä ja tulotasoja. Menetelmä on kuitenkin ohjelmallisesti toteutettu siten, että käytetyt ohjelmakoodit mahdollistavat kulloinkin tarvittavin muokkauksin myös muiden tulokäsittelyiden ja taustamuuttujien käytön. Nämä ohjelmakoodit ovat muiden SISU-mikrosimulointimallin käyttäjien saatavilla mallin etäkäyttöympäristössä<sup>7</sup> ja tarjoavat samalla pohjan mahdolliselle tulevalle menetelmien kehittämistyölle.

### 2.3.1 SISU-mikrosimulointimalli sukupuolivaikutusten arvioinnissa

Tilastokeskuksen ylläpitämällä SISU-mikrosimulointimallilla<sup>8</sup> voidaan arvioida nykyistä vero- ja tulonsiirtojärjestelmää ja siihen tehtäviä muutoksia. Kyseessä on staattinen mikrosimulointimalli, jolla voidaan selvittää lainsäädäntöön tehtyjen tai suunniteltujen reformien välittömiä vaikutuksia yksilöiden, kotitalouksien ja eri väestöryhmien tuloihin ja tulonjakoon ja julkisen talouden kustannuksiin.

SISU-malli kattaa henkilökohtaiseen tuloverotukseen, sosiaalivakuutusmaksuihin ja tulonsiirtoihin liittyvän lainsäädännön. Tulonsiirtojen osalta malli kattaa lainsäädännön liittyen sairausvakuutuksen päivärahoihin ja vanhempainpäivärahoihin, työttömyysturvaan, Kelan maksamiin eläkkeisiin, vammaistukiin, kotihoidon tukeen ja muihin lastenhoidon tukiin, opintorahaan ja opintolainaan, lapsilisään, elatustukeen, eläkkeensaajan asumistukeen ja yleiseen asumistukeen sekä toimeentulotukeen. Malli käyttää koko väestöä edustavaa noin 800 000 hengen rekisteriaineistoa.

SISU-malli sopii hyvin vero- ja etuusreformien välittömien sukupuolivaikutusten arviointiin, sillä vaikutuksia voidaan tarkastella yksilötasolla. SISU-mallin rekisteriaineistossa on paljon erilaisia yksilö- ja kotitalouskohtaisia taustamuuttujia, mikä mahdollistaa sukupuolen tarkastelun suhteessa muihin taustamuuttujiin. Se, minkälaisen taustamuuttujien, luokittelujen tai kohderyhmien näkökulmasta vaikutuksia kannattaa sukupuolen lisäksi arvioida, riippuu yhtäältä siitä, miten tarkat tiedot kulloinkin halutaan saada näkyviin ja toisaalta siitä, mitkä kohderyhmät ovat kulloinkin relevantteja.

<sup>7</sup> Käytetyt ohjelmakoodit eivät ole kuitenkaan virallinen osa SISU-mallia: ohjelmakoodit ovat mallin etäkäyttöympäristössä saatavilla sellaisena kuin niitä on laskelmissa käytetty eikä koodeja ole sitouduttu päivittämään siten, että ne toimisivat muulla kuin tämän raportin laskelmissa käytetyllä SISU-mallin versiolla.

<sup>8</sup> Lisätietoja SISU-mikrosimulointimallista Tilastokeskuksen verkkosivuilta: <http://tilastokeskus.fi/tup/mikrosimulointi/index.html>

SISU-mallilla on mahdollisuus laskea myös esimerkkitapauksia ns. fiktiivisillä esimerkkiperheillä. Esimerkkilaskelmien avulla voi erityisesti havainnollistaa, miten jokin yksittäinen reformi vaikuttaa eri tulotasoilla erityyppisissä perheissä (ks. esim. Honkanen 2018; Munkkila 2017; 2018).

SISU-malliin liittyy muutamia sukupuolivaikutusten arvioinnin näkökulmasta oleellisia rajoituksia, jotka on tärkeää tiedostaa. Arvonlisäverotuksen mallintaminen ei ole mahdollista SISU-mallin rekisteriaineistolla eikä SISU-mallissa ole esimerkiksi auto- ja ajoneuvoverotuksen tai tupakka- ja alkoholiverotuksen muutoksia simuloivia osamalleja<sup>9</sup>. Kulutusverotuksen muutokset ovat kuitenkin sukupuolinäkökulmasta tärkeitä, sillä miesten ja naisten kulutustotumukset poikkeavat toisistaan. Tutkimustietoa epäsuorien verojen muutosten sukupuolivaikutuksista on kuitenkin aineistojen puutteen vuoksi vähän. (Esim. Grown ja Valodia 2010; Gunnarsson ym. 2017.)

SISU-mallilla ei voi arvioida Ruotsin esimerkin mukaisesti talouspolitiikan sukupuolivaikutuksia julkisten palveluiden tuottaman hyödyn kattavaa laajennettua tulokäsitettä hyödyntäen, vaikka tämä sukupuolivaikutusten arvioinnin kannalta tärkeää olisikin. SISU-malli ei toiseksi sisällä tietoa julkisten palveluiden käytöstä ja asiakasmaksuista lukuun ottamatta kunnallisen varhaiskasvatuksen tietoja. Sosiaali- ja terveyspalveluiden asiakasmaksujen ja palveluiden käytön sisällyttämistä malliin on kuitenkin selvitetty (Vaalavuo 2018a). Lisäksi keväällä 2018 SISU-malliin on lisätty mahdollisuus kunnallisten varhaiskasvatusmaksujen aineistopohjaiseen simulointiin noin 800 000 hengen rekisteriaineistolla. Varhaiskasvatusmaksut eivät ole mukana tämän raportin simuloinneissa, jotka keskittyvät verojen ja etuuskien muutoksiin ja perustuvat vanhempaan aineistoon. Varhaiskasvatusmaksujen muutosten vaikutusten arviointi on kuitenkin tulevaisuudessa tasa-arvonäkökulmasta relevanttia.

Koska SISU-malli on staattinen mikrosimulointimalli, se ei ota huomioon reformien mahdollisesti aiheuttamia käyttäytymisvaikutuksia, esimerkiksi vaikutuksia naisten ja miesten työn tarjontaan eikä siten muutoksia naisten ja miesten markkinoilta saaduissa tuloissa. Suomessa tulonjakovaikutuksiin liittyvässä julkisessa keskustelussa ja tutkimuskirjallisuudessa on alettu viime aikoina korostaa dynaamisten vaikutusten merkitystä (esim. Kotamäki, Mattila ja Tervola 2018; Kärkkäinen ja Tervola 2018), ja dynaamiset vaikutukset ovat tärkeitä myös sukupuolinäkökulmasta (Himmelweit 2018). Käyttäytymisvaikutusten sukupuolinäkökulmaista arviointia käsitellään työllisyysvaikutusten osalta hankkeen toisessa osaraportissa (Kotamäki ja Kärkkäinen, luku 4).

### 2.3.2 Arvioitavat tapaukset

Vero- ja etuusreformien sukupuolivaikutuksia arvioidaan tässä raportissa kolmella eri tasolla:

- Vuosien 2016–2018 reformien kumulatiiviset vaikutukset;
- Talousarvion kokonaisuus eli vuositasen reformien yhteisvaikutukset (vuodet 2016, 2017 ja 2018);
- Yksittäiset reformit.

Yksittäisten lakimuutosten tarkastelu koskee vain yhtä yksittäistä lakimuutosta kerrallaan. Tilannetta tämän lakimuutoksen kanssa verrataan tilanteeseen, ettei tarkasteltavalle ajankaksolle olisi tehty mitään lakimuutoksia. Vuositasen tarkastelut on tehty niin, että tarkasteltavan vuoden toteutunutta tilannetta verrataan siihen, ettei tarkasteltavalle vuodelle olisi

<sup>9</sup> Selvitystyö liikenteeseen ja autoiluun liittyvien verojen simulointimallin rakentamisesta on käynnissä: [https://tietokayttoon.fi/hankkeet/hanke-esittely/-/asset\\_publisher/liikenteeseen-ja-autoiluun-liittyvien-verojen-simulointimallin-rakentaminen](https://tietokayttoon.fi/hankkeet/hanke-esittely/-/asset_publisher/liikenteeseen-ja-autoiluun-liittyvien-verojen-simulointimallin-rakentaminen)



tehty lakimuutoksia. Kumulatiivinen tarkastelu on tehty niin, että vuosien 2016, 2017 ja 2018 toteutunutta tilannetta verrataan siihen, että lakimuutoksia ei olisi tehty minään vuonna ja nämä kolmen vuoden vaikutukset lasketaan lopuksi yhteen. Kumulatiiviset tulokset kertovat sen, mikä on lakimuutosten vaikutus koko kolmen vuoden tarkastelujaksolla yhteensä.

Lista arvioinneissa mukana olevista eri vuosina tehdyistä lakimuutoksista sekä tarkemmat kuvaukset muutoksista veroasteikoissa, sosiaalivakuutusmaksuissa sekä kansaneläkeindeksissä ja yleisen asumistuen enimmäisasumismenojen tasoissa ovat liitteessä 1. Arvioitavien tapausten yksityiskohtaiset määrittelyt ovat puolestaan liitteessä 2.

Tarkasteltavat tapaukset on valittu valtionhallinnon tarpeita ajatellen. Yksittäisten vero- ja etuusreformien valmistelussa on tärkeää tarkastella reformin tulonjakovaikutuksia myös sukupuolinäkökulmasta. Lisäksi on tärkeää tarkastella vuosittaiseen talousarvioon sisältyvien reformien yhteisvaikutuksia. Informatiivista on myös tarkastella talouspolitiikan sukupuolivaikutuksia useamman vuoden ajalta kumulatiivisesti, esimerkiksi kunkin hallituskauden päätteeksi.

### 2.3.3 Käytettävän tulokäsitteen muodostaminen

Mikrosimulointianalyseissa tulomuutoksia sekä pienituloisuusasteen ja tuloerojen muutoksia tarkastellaan tavallisesti *kotitalouksien ekvivalentin käytettävissä olevan rahatulon* käsitteen avulla (tässä raportissa tulokäsite STANDARDITULO). Tämä tarkoittaa sitä, että kotitalouden kaikkien jäsenten henkilökohtaiset nettotulot (palkka-, yrittäjä- ja pääomatulot + tulonsiirrot – makset verot ja veroluonteiset maksut<sup>10</sup>) ja kotitalouskohtaiset tulonsiirrot lasketaan yhteen, jolloin saadaan kotitalouden käytettävissä olevat rahatulot yhteensä. Sen jälkeen tulot jaetaan kotitalouden kulutusyksiköillä. Kulutusyksiköinä käytetään tavallisimmin modifioituja OECD-kulutusyksiköitä, jolloin kotitalouden ensimmäinen aikuinen saa painon 1, muut 14 vuotta täyttäneet painon 0,5 ja kaikki 0–13-vuotiaat painon 0,3. Näin saadaan kotitalouksien kulutusyksikköä kohti laskettu, ekvivalentti käytettävissä oleva rahatulo, joka on sama jokaiselle kotitalouden jäsenelle. (Esimerkkejä tätä tulokäsitettä hyödyntävistä politiikkatoimien vaikutusten arvioinneista esim. Honkanen 2018; Ahola ym. 2015.)

Kuten osiossa 2.2.2 tuotiin esiin, tämä tulonjakotutkimuksessa yleinen kotitaloustasoinen tulokäsite ei sovellu tulojen ja niiden muutosten sukupuolenmukaiseen tarkasteluun. Se häivyttää tuloerot ja niihin liittyvän vallan epätasapainon, ns. taloudellisen neuvotteluaseman, samassa taloudessa asuvien naisten ja miesten välillä.

Tämän raportin laskelmia varten on luotu oma yksilötasoinen tulokäsitteensä, joka mahdollistaa sekä käytettävissä olevien tulojen muutosten sukupuolinäkökulmaisen analyysin että eri elinvaiheissa olevien henkilöiden vertailun ja sopii hyvin tulonjakoindikaattoreiden, kuten pienituloisuusasteen ja Gini-kertoimen, laskemiseen. Tämän henkilökohtaisia ekvivalentteja käytettävissä olevia rahatuloja kuvaavan tulokäsitteen muodostus selitetään seuraavassa. Jatkossa tähän tulokäsitteeseen viitataan termillä *modifioitu henkilökohtainen käytettävissä oleva rahatulo* (JS2TULO). Eri tulokäsitteet on tiivistetysti koottu taulukkoon 2.2.

<sup>10</sup> Kirkollisvero on vapaaehtoinen vero eikä sitä siksi yleensä sisällytetä laskelmissa maksettuihin veroihin.



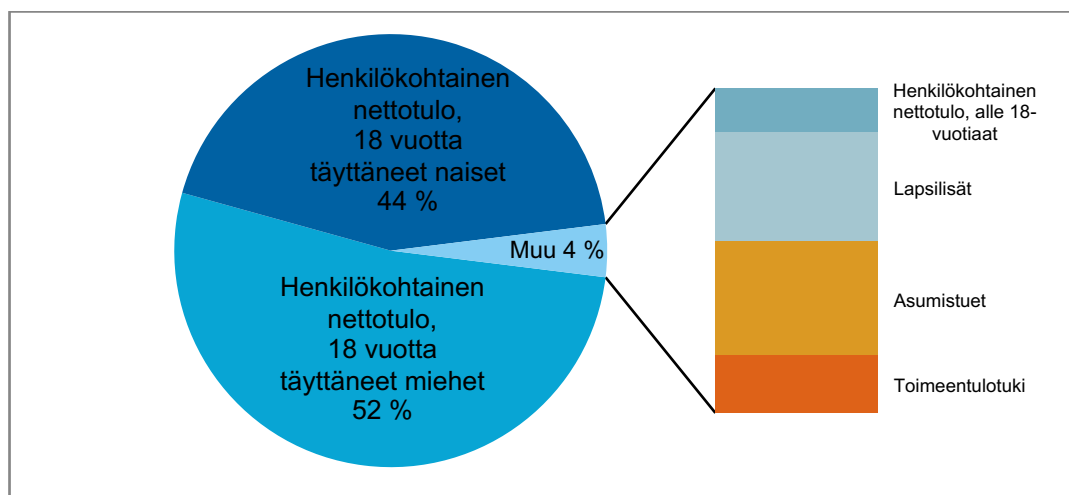
## Taulukko 2.2. Tulokäsitteiden määrittelyt

Tulokäsité	Selite
<b>STANDARDITULO</b>	Kotitalouksien ekvivalentti käytettävissä oleva rahatulo
<b>BRTULO</b>	Henkilökohtainen bruttotulo: Palkka-, yrittäjä- ja pääomatulot sekä henkilökohtaiset tulonsiirrot
<b>KRTULO</b>	Henkilökohtainen nettotulo: Henkilökohtainen bruttotulo, josta on vähennetty verot ja sosiaalivakuutusmaksut
<b>J1TULO</b>	Henkilökohtainen nettotulo + alle 18-vuotiaiden lasten tulot (jos puoliso, niin jaettuna tasan puolisoiden kesken) + lasten lapsilisät (jos puoliso, niin jaettuna tasan puolisoiden kesken) + yleinen ja eläkkeensaajan asumistuki sekä toimeentulotuki jaettuna tasan asutokunnan 18 vuotta täyttäneille henkilöille
<b>J2TULO</b>	Henkilökohtainen nettotulo + alle 18-vuotiaiden lasten tulot (jos puoliso, niin jaettuna tasan puolisoiden kesken) + lasten lapsilisät (jos puoliso, niin jaettuna tasan puolisoiden kesken) + yleinen ja eläkkeensaajan asumistuki sekä toimeentulotuki jaettuna tasan asutokunnan 18 vuotta täyttäneille henkilöille, jotka eivät ole asutokunnassa 18–24-vuotiaan aikuisen lapsen asemassa
<b>J1STULO</b>	J1TULO jaettuna kertoimella, joka huomio henkilön ja hänen mahdollisen puolisonsa alaikäiset lapset
<b>J2STULO</b>	<b>Modifioitu henkilökohtainen käytettävissä oleva rahatulo:</b> J2TULO jaettuna kertoimella, joka huomio henkilön ja hänen mahdollisen puolisonsa alaikäiset lapset

Sukupuolivaikutusten arvioinnin mahdollistavan yksilötasoisien tulokäsitteen lähtökohtana on *henkilökohtainen bruttotulo*, joka on markkinoilta saatujen palkka-, yrittäjä- ja pääomatulojen sekä henkilökohtaisten tulonsiirtojen summa (tulokäsité BRTULO). *Henkilökohtainen nettotulo* saadaan, kun henkilökohtaisesta bruttotulosta vähennetään henkilöiden maksamat verot ja sosiaalivakuutusmaksut (tulokäsité KRTULO).

Kuviosta 2.1 käy ilmi, että kaikista käytettävissä olevista rahatuloista vuoden 2015 SISU-rekisteriaineistossa 96 prosenttia muodostuu 18 vuotta täyttäneiden naisten ja miesten henkilökohtaisten nettotulojen summasta. Loput neljä prosenttia koostuu alle 18-vuotiaiden henkilökohtaisista nettotuloista, lapsilisistä, yleisestä ja eläkkeensaajan asumistuesta sekä toimeentulotuesta. Kokonaisuuden kannalta näiden tulojen osuus on pieni, mutta yksittäisissä kotitalouksissa näiden tuloerien merkitys voi olla suuri. Seuraavaksi pohditaan näiden neljän tuloerän huomioimista henkilökohtaisten käytettävissä olevien tulojen muodostuksessa.

### Kuvio 2.1. Käytettävissä olevien rahatulojen jakautuminen eri osiin vuonna 2015



Lähde: SISU-rekisteriaineisto 2015, korotettu koko väestön tasolle.

Oikeus nostaa lapsilisää oli lakisääteisesti 1990-luvun alkuun asti vain äideillä myös kahden huoltajan perheissä, ellei toisenlaiseen menettelyyn ollut erityistä syytä (HE 37/1992).

Vaikka nykyisin vanhemmat voivat sopia, kumpi vanhemmista nostaa lapsilisät, maksetaan ne yhä usein äidille: vuonna 2017 lapsilisien saajista oli naisia lähes 96 prosenttia (Kelasto). Monissa vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutuksia arvioineissa tutkimuksissa lapsilisät on laskettu sen henkilön tuloksi, jolle ne maksetaan (esim. Sutherland 1997; Keane ym. 2014; WBG 2017a). Lapsilisät on kuitenkin tarkoitettu lapsiperheissä lapsista aiheutuvien kustannusten kompensointiin verrattuna lapsettomiin perheisiin, eikä niiden käsittely pelkäänsä sen henkilön tulona, jolle lapsilisä on maksettu, ole siksi perusteltua. Jos siis lapsen vanhemmat asuvat samassa taloudessa, lapsilisät on tässä raportissa henkilökohtaisia käytettävissä olevia rahatuloja määriteltäessä jaettu tasan vanhempien kesken. Näin tehdään myös Ruotsin valtiovarainministeriössä talousarvion sukupuolivaikutuksia laskettaessa (Regeringen 2017). Jos kotitaloudessa asuu vain lapsen toinen vanhempi mutta hänellä on puoliso, lapsilisät on jaettu tasan lapsen vanhemman ja tämän puolison kesken.

Joissain lapsiperheissä lasten omat tulot lieventävät vanhempien tarvetta osallistua lasten kulutusmenoihin tai hankintoihin. Vuonna 2016 alaikäisiä, joilla oli veronalaisia tuloja, oli kaikkiaan noin 152 800 eli 3,3 prosenttia veronalaisten tulojen saajista, tyttöjä ja poikia oli suunnilleen yhtä suuri osuus. Alaikäisistä tulonsaajista 62 prosentilla oli palkkatuloja, 32 prosentilla pääomatuloja, noin 11 prosentilla opintorahaa ja 11 prosentilla muita veronalaisia tulonsiirtoja. Keskimäärin tulot vuodessa olivat 1 584 euroa, mutta esimerkiksi kuntoutusrahaa saavien vuositulot olivat yli 5 000 euroa vuodessa. (Verohallinto 2018.)

Koska vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutuksia arvioitaessa on järkevää ottaa mukaan vain 18 vuotta täyttäneet henkilöt (ks. osio 2.3.4), jäivät alle 18-vuotiaiden tulot tai tulottomuus lähtökohtaisesti analyysin ulkopuolelle. Koska lapsista aiheutuvien kustannusten kattamiseen tarkoitettua lapsilisä otetaan henkilökohtaisten käytettävissä olevien rahatulojen muodostuksessa huomioon, myös alle 18-vuotiaiden tulot on päätetty huomioida. Alle 18-vuotiaiden tulot jaetaan samoin kuin lapsilisät. Jos lapsen vanhemmat asuvat samassa taloudessa, alle 18-vuotiaan tulot on jaettu tasan vanhempien kesken. Jos kotitaloudessa asuu vain lapsen toinen vanhempi, mutta hänellä on puoliso, tulot on jaettu tasan lapsen vanhemman ja tämän puolison kesken.

Yleisen ja eläkkeensaajan asumistuen sekä toimeentulotuen osalta on kaksi eri vaihtoehtoa. Nämä etuudet voidaan jakaa tasan kaikkien asuntokunnan 18 vuotta täyttäneiden henkilöiden kesken (tulokäsitemalli J1TULO). Tämä tulokäsitemalli on lähellä Ruotsissa valtiovarainministeriön sukupuolivaikutusten arvioinnissa noudattamaa tapaa jakaa kotitalouskohtaiset tulot, joskin siellä tulot jaetaan kaikkien 20 vuotta täyttäneiden kesken (Regeringen 2017). Vaihtoehtoisesti kotitalouskohtaiset etuudet voidaan jakaa tasan niiden 18 vuotta täyttäneiden kesken, jotka eivät ole asuntokunnassa 18–24-vuotiaan aikuisen lapsen asemassa (tulokäsitemalli J2TULO). Näiden kahden tulokäsitemallin keskeinen ero on se, olettavatko ne kotona asuvien täysi-ikäisten lasten osallistuvan kotitalouden jokapäiväisiin kuluihin ja asumiskustannuksiin vai ei. Käytännöt saattavat vaihdella paljonkin eri perheissä. Tässä raportissa tehdyissä laskelmissa oletetaan, että kotona asuvat aikuiset lapset eivät osallistu kotitalouskohtaisten menojen kattamiseen, ja etuudet jaetaan vain niiden aikuisten kesken, jotka eivät ole 18–24-vuotiaan lapsen asemassa (J2TULO).

Vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutusten arvioinnissa on käytetty sekä lapsista aiheutuvat laskennalliset kustannukset huomioivia skaalattuja yksilötasoisia tulokäsitemalleja (esim. Sutherland 1997; Avram ym. 2016) että skaalaamattomia yksilötasoisia tulokäsitemalleja (Regeringen 2017). Tässä raportissa on päädytty skaalattuun tulokäsitemalliseen, jotta eri elinvaiheissa olevien ja perhetyyppissä asuvien naisten ja miesten tuloja ja niiden muutoksia olisi mahdollista paremmin vertailla. Lisäksi skaalattu tulokäsitemalli soveltuu hyvin tulonjakaindikaattorien, kuten pienituloisuusasteiden ja tuloerojen laskemiseen.

Henkilökohtainen ekvivalentti käytettävissä oleva rahatulo saadaan, kun henkilökohtaisten nettotulojen ja jaettujen kotitalouskohtaisten tulojen summa (J1TULO tai J2TULO) suhteutetaan niin, että henkilön ja hänen mahdollisen puolisonsa alaikäisistä lapsista aiheutuvat laskennalliset kustannukset huomioidaan skaalauskerroimella (tulokäsitteet J1STULO ja J2STULO). Esimerkiksi jos yksin asuvalla ja yksinhuoltajalla on muutoin samat tulot, skaalauksen myötä yksinhuoltajan tulot pienenevät, mutta yksinasuvan tulot pysyvät ennallaan.

Käytetyt lasten skaalauskerroimet ovat samat kuin EUROMOD-mikrosimulointimallilla tehdyssä vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutuksia käsitelleessä tutkimuksessa (Avram ym. 2016). Kun lasten kanssa samassa asutokunnassa asuu vain yksi vanhempi, tämän vanhemman tulot on jaettu kertoimella, jossa lukuun yksi on lisätty lasten modifioitua OECD-kulutussyksiköt. Kun lasten kanssa samassa asutokunnassa asuu kaksi vanhempaa (tai yksi vanhempi ja hänen puolisonsa), molempien vanhempien tulot on jaettu kertoimella, jossa lukuun yksi on lisätty lasten modifioitua OECD-kulutussyksiköt jaettuna kahdella. Kahden vanhemman perheissä lapsista koituu siis henkilölle puolet pienemmät laskennalliset kustannukset kuin yhden vanhemman perheissä. Skaalaustapa olettaa, että kahden vanhemman perheissä vanhemmat osallistuvat samalla tapaa lasten elatukseen, vaikka todellisuudessa näin ei välttämättä ole. Laskennallisten kustannusten jakaminen puoliksi vanhempien kesken on kuitenkin linjassa lapsilisän ja alaikäisten lasten tulojen jakamisesta tehtyjen valintojen kanssa. Taulukon 2.3 esimerkki havainnollistaa tilannetta.

### Taulukko 2.3. Esimerkkejä tulojen skaalauksesta tulokäsitteissä J1STULO ja J2STULO

Tilanne	Tulojen skaalauskerroin	Esimerkki: tulot 10 000 e/v
Henkilöllä tai hänen puolisoillaan ei ole lapsia	1,00	10 000
Yksinhuoltaja + 1 lapsi iältään 0–13 vuotta	1,30	7 692
Yksinhuoltaja + 2 lasta iältään 0–13 vuotta	1,60	6 250
Yksinhuoltaja + 1 lapsi iältään 14–17 vuotta	1,50	6 667
Yksinhuoltaja + 2 lasta iältään 14–17 vuotta	2,00	5 000
Yksinhuoltaja + 1 lapsi iältään 0–13 vuotta + 1 lapsi iältään 14–17 vuotta	1,80	5 556
Yksinhuoltaja + 2 lasta iältään 0–13 vuotta + 1 lapsi iältään 14–17 vuotta	2,10	4 762
Pariskunta + 1 lapsi iältään 0–13 vuotta	1,15	8 696
Pariskunta + 2 lasta iältään 0–13 vuotta	1,30	7 692
Pariskunta + 1 lapsi iältään 14–17 vuotta	1,25	8 000
Pariskunta + 2 lasta iältään 14–17 vuotta	1,50	6 667
Pariskunta + 1 lapsi iältään 0–13 vuotta + 1 lapsi iältään 14–17 vuotta	1,40	7 143
Pariskunta + 2 lasta iältään 0–13 vuotta + 1 lapsi iältään 14–17 vuotta	1,55	6 452

Taulukossa 2.4 on vertailtu vuoden 2015 SISU-rekisteriaineistosta eri tulokäsittein laskettuja keskiarvoja. Tästä huomataan, että kotitalouksien ekvivalentin käytettävissä olevan rahatulo käsitteellä (STANDARDITULO) laskettu miesten ja naisten keskiarvotulojen ero on paljon pienempi kuin muilla tulokäsitteillä. STANDARDITULO-käsitteellä mitattuna naisten tulot olivat 96,1 prosenttia miesten tuloista, mutta tämän raportin laskelmissa hyödynnetyillä modifioituilla henkilökohtaisilla käytettävissä olevilla rahatuloilla (J2STULO) mitattuna naisten tulot olivat 80,4 prosenttia miesten tuloista. Liitteen 4 taulukoissa 1a–1c on tehty vastaavia vertailuja mediaanin sekä ala- ja yläkvartiilin osalta.

**Taulukko 2.4. Eri tulokäsittein laskettujen keskiarvojen vertailu, 18 vuotta täyttäneet henkilöt**

Tulokäsite	Tulojen keskiarvo, euroa/vuosi			Naisten tulojen osuus miesten tuloista %
	Kaikki	Miehet	Naiset	
STANDARDITULO	27 032	27 581	26 511	96,12
BRTULO	30 564	35 128	26 229	74,67
KRTULO	22 617	25 293	20 075	79,37
J1TULO	23 526	26 094	21 086	80,81
J2TULO	23 526	26 086	21 093	80,86
J1STULO	21 752	24 190	19 435	80,34
J2STULO	21 750	24 181	19 440	80,39

Lähde: SISU-rekisteriaineisto 2015, korotettu koko väestön tasolle.

Taulukosta 2.4 voidaan havaita myös, miten verotus tasoittaa palkka-, yrittäjä- ja omaisuus-tuloista ja henkilökohtaisista tulonsiirroista koostuvien naisen ja miesten keskimääräisten bruttotulojen eroja (BRTULO vs. KRTULO). Kotitalouden muiden tulojen jakaminen (J1TULO ja J2TULO) nostaa henkilökohtaisia tulotasoja ja kaventaa naisten ja miesten välistä tulotasoa. Sen sijaan tulojen skaalaus (J1STULO ja J2STULO) alentaa keskimääräisiä tulotasoja ja kasvattaa hieman naisten ja miesten välisiä tuloeroja. Tämä johtuu osaltaan siitä, että yksinhuoltajien enemmistö on naisia.

J2STULO, jota tässä raportissa kutsumme käsitteellä modifioitu henkilökohtainen käytettävissä oleva rahatulo, on se tulokäsite, jota käyttäen on raportoitu tässä osaraportissa esiteltävät Juha Sipilän hallituksen vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutukset (ks. osio 2.4). Kotitaloustasoihin ja henkilökohtaisiin tuloihin perustuvien tulokäsitteiden (STANDARDITULO ja J2STULO) eroja ja merkitystä naisten ja miesten tulojen ja niiden muutosten vertailussa havainnollistetaan lähemmin ikäryhmittäin ja perhetyyppittäin sekä tulotasoinen seuraavassa osiossa.

### 2.3.4 Intersektionaalinen lähestymistapa

Koska politiikkatoimien vaikutusten tarkastelu ainoastaan sukupuolen mukaan peittää alleen tärkeitä nais- ja miesryhmien välisiä eroavaisuuksia, sukupuolta on tärkeää tarkastella suhteessa muihin taustamuuttujiin (Elomäki 2018). Esimerkiksi Iso-Britanniassa 2010-luvun talouspolitiikan sukupuolivaikutuksia arvioineissa selvityksissä on todettu tehtyjen sosiaalietuuksien ja julkisten palveluiden leikkausten kohdistuvan erityisesti joihinkin haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin, kuten yksinhuoltajiin, naiseläkeläisiin ja etnisiin vähemmistöihin kuuluihin naisiin (esim. Reed 2017; WBG 2017a).

Tässä raportissa otetaan sukupuolivaikutusten arviointiin feministisessä tasa-arvotutkimuksessa tärkeänä nähty *intersektionaalinen*<sup>11</sup> lähestymistapa. Toisin sanoen miesten ja naisten välisten erojen ohella tarkastellaan eri mies- ja naisryhmien tilannetta ja sitä, miten sukupuoli vaikuttaa yhdessä muiden yksilöiden asemaa yhteiskunnassa määrittävien muuttujien kanssa. Tämän osaraportin analyyseissa sukupuolta tarkastellaan suhteessa kolmeen muuhun keskeiseen taustamuuttajaan: ikään, perhetyyppiin ja tulotasoon.

<sup>11</sup> Intersektionaalisuus on sukupuolentutkimuksessa ja feministisessä tutkimuksessa yleinen lähestymistapa, jossa huomioidaan, että yksilön identiteettiin ja asemaan yhteiskunnassa vaikuttavat sukupuolen ohella myös monet muut tekijät, kuten yhteiskuntaluokka, ikä, etninen tausta ja seksuaalinen suuntautuminen. Intersektionaalisuuteen liittyy ajatus siitä, että sukupuolten tasa-arvoa on mahdoton saavuttaa ellei samalla kyseenalaisteta valtasuhteita ja hierarkioita, jotka asettavat ihmiset erilaiseen asemaan jonkun muun eron perusteella.

## Ikä ja perhetyyppi

Arvioitaessa vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutuksia on järkevää keskittyä vain täysi-ikäisiin miehiin ja naisiin. Alaikäiset lapset eivät ole itsenäisiä ja heidän taloudellinen asemansa riippuu heidän vanhempiansa resursseista. Sen vuoksi alle 18-vuotiaat on jätetty analyysin ulkopuolelle ja heidän mahdolliset tulonsa on jaettu heidän vanhemmilleen (ks. osio 2.3.3). Käytetty alaikäraja on toki valinta, joka voitaisiin tehdä myös toisin. Esimerkiksi Ruotsin valtionhallinnossa tehtävässä sukupuolivaikutusten arvioinnissa mukana ovat 20 vuotta täyttäneet henkilöt (Regeringen 2017).

Kehitetyssä arviointikehikossa henkilöt jaetaan kahteen ikäryhmään perinteisen ikäluokittelun pohjalta: 18–64-vuotiaisiin (työikäiset) ja 65 vuotta täyttäneisiin (eläkeikäiset). On kuitenkin syytä huomioida, että vaikka jaottelun tarkoitus on tuoda esiin eroja työikäisten ja eläkeikäisten välillä, ei se anna todellista kuvaa eläkeläis- ja työikäisväestöstä. Esimerkiksi työkyvyttömyyseläkeläisiä on myös alle 65-vuotiaissa ja työssä käyviä on myös 65 vuotta täyttäneessä väestössä.

**Taulukko 2.5. 18 vuotta täyttäneiden henkilöiden lukumäärät sukupuolen, iän ja perhetypin mukaan vuonna 2015**

	Miehet	Naiset	Naisten osuus, %	Yhteensä	Jakauma, %
<b>18–64-vuotiaat</b>					
Yksin asuva	413 484	327 266	44,2	740 750	16,8
Puolison kanssa asuva	413 590	455 187	52,4	868 777	19,7
Yksinhuoltaja, vain alaikäisiä lapsia	13 894	86 125	86,1	100 019	2,3
Yksinhuoltaja, alaikäisiä ja 18–24-vuotiaita lapsia	1 686	9 696	85,2	11 382	0,3
Yksinhuoltaja, vain 18–24-vuotiaita lapsia	6 157	18 093	74,6	24 250	0,5
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain alaikäisiä lapsia	382 636	387 901	50,3	770 537	17,5
Puolison ja lasten kanssa asuva, alaikäisiä ja 18–24-vuotiaita lapsia	47 867	48 487	50,3	96 354	2,2
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain 18–24-vuotiaita lapsia	54 418	56 903	51,1	111 321	2,5
Vanhempiensa kanssa asuva 18–24-vuotias	98 919	66 679	40,3	165 598	3,8
Muu, asuntokuntaväestöä	190 062	147 739	43,7	337 801	7,7
Muu, ei-asuntokuntaväestöä	42 503	22 657	34,8	65 160	1,5
<b>65 vuotta täyttäneet<sup>1</sup></b>					
Yksin asuva	112 287	275 260	71,0	387 547	8,8
Puolison kanssa asuva	300 084	258 267	46,3	558 351	12,7
Muu, asuntokuntaväestöä	52 525	70 045	57,1	122 570	2,8
Muu, ei-asuntokuntaväestöä	14 028	31 367	69,1	45 395	1,0
<b>18–64-vuotiaat yhteensä/keskim.</b>	<b>1 665 217</b>	<b>1 626 732</b>	<b>49,4</b>	<b>3 291 949</b>	<b>74,6</b>
<b>65 vuotta täyttäneet yhteensä/keskim.</b>	<b>484 800</b>	<b>636 206</b>	<b>56,8</b>	<b>1 120 887</b>	<b>25,4</b>
<b>Yhteensä, koko väestö</b>	<b>2 150 017</b>	<b>2 262 938</b>	<b>51,3</b>	<b>4 412 955</b>	<b>100,0</b>

<sup>1</sup> 65 vuotta täyttäneissä on jonkin verran myös muihin kuin neljään mainittuun perhetyyppiin kuuluvia, miehissä 5 744 (1,2 %) ja naisissa 1 246 (0,2 %) ikäryhmästä. Lopullisissa analyysissä ikäryhmää 65 vuotta täyttäneet tarkastellaan vain neljässä erillisessä perhetyyppissä: 'yksin asuva', 'puolison kanssa asuva', 'muu, asuntokuntaväestöä' ja 'muu, ei-asuntokuntaväestöä'.

Lähde: SISU-rekisteriaineisto 2015, korotettu koko väestön tasolle.

Hyödynnetty perhetyyppiluokittelu on jonkin verran muokattu versio SISU-mallissa valmiina olevasta elinvaiheluokituksesta, joka vastaa Tilastokeskuksen tulonjakotilastossa käytettävää luokitusta. Tavoitteena on ollut luoda yksityiskohtainen, erilaisia elinvaiheita kuvaava perhetyyppiluokittelu, jotta eri elinvaiheissa olevat ihmisryhmät ja politiikkatoimien heihin kohdistuvat mahdollisesti eriävät vaikutukset saadaan näkyviin. Luokittelussa eritellään 11

erilaista perhetyyppiä. Henkilöiden jakautuminen sukupuolen ja iän mukaan näihin perhetyyppiluokkiin on kuvattu taulukossa 2.5.

Lapsiperheissä on yleistä, että alaikäisten lasten lisäksi kotona asuu myös lapsen asemassa olevia täysi-ikäisiä. Hyödynnetyssä perhetyyppiluokittelussa yksinhuoltajat ja puolison kanssa asuvat, joilla on sekä alaikäisiä lapsia että kotona asuvia 18–24-vuotiaita lapsia, sekä yksinhuoltajat ja puolison kanssa asuvat, joilla on vain kotona asuvia 18–24-vuotiaita lapsia, on luokiteltu omiksi perhetyypeikseen. Vain alle 18-vuotiaiden lasten yksinhuoltajista 86,1 prosenttia, mutta vain 18–24-vuotiaiden lasten yksinhuoltajista 74,6 prosenttia on naisia. Lisäksi vanhempiensa luona asuvat 18–24-vuotiaat on luokiteltu omaksi perhetyyppiryhmäkseen (vrt. Keane ym. 2014). Vanhempiensa luona asuvien 18–24-vuotiaiden aikuisten lasten osuus aikuisväestöstä oli 3,8 prosenttia ja naisten osuus heistä oli 40,3 prosenttia. Vanhempiensa luona asuvien aikuisten lasten tarkastelua tähän tapaan omana ryhmänään ei ole yleensä suomalaisissa mikrosimulointianalyseissa tehty.

Jäljelle jäävä luokka 'muu' on jaettu kahteen osaan. Luokkaan 'muu, asuntokuntaväestöä' kuuluvat ne yksityisasunnossa asuvat henkilöt, jotka eivät kuulu muihin luokkiin. Näitä henkilöitä ovat esimerkiksi jaetussa asunnossa asuvat sekä kahden tai useamman sukupolven perheet. Luokkaan 'muu, ei-asuntokuntaväestöä' kuuluvat ne henkilöt, jotka eivät asu yksityisasunnossa. Näitä henkilöitä ovat esimerkiksi hoitolaitoksissa asuvat ja vangit.

Eri perhetyypeissä asuvien naisten ja miesten keskimääräiset tulot eroavat huomattavasti toisistaan. Taulukossa 2.6 esitetään naisten ja miesten keskimääräiset modifioidut henkilökohtaiset käytettävissä olevat rahatulot vuonna 2015 perhetyypeittäin. Eri ryhmien ja niihin lukeutuvien miesten ja naisten tulojen eroja havainnollistetaan suhteuttamalla ryhmien keskimääräinen tulotaso koko aikuisväestön keskimääräiseen tulotasoon (21 750 euroa/vuosi = 100).

Vuonna 2015 työikäisten miesten keskimääräiset modifioidut henkilökohtaiset käytettävissä olevat rahatulot olivat koko aikuisväestön keskimääräisiä tuloja suuremmat kaikissa muissa perhetyypeissä paitsi vanhempiensa luona asuvilla 18–24-vuotiailla ja perhetyyppiryhmiin 'Muu' kuuluvilla. Työikäisistä naisista koko aikuisväestön keskiarvon ylittivät vain kahdestaan puolison kanssa asuvat naiset sekä yksinhuoltajanaiset ja puolison kanssa asuvat naiset, joilla oli vain 18–24-vuotiaita lapsia. Vanhempien lasten äidit ovat siis ehtineet vakiinnuttaa asemaansa työmarkkinoilla, kun kotona ei asu enää hoitoa vaativia lapsia. Sen sijaan 65 vuotta täyttäneessä väestössä vain puolison kanssa asuvien miesten tulotaso ylitti koko väestön keskimääräisen tulotason. Kaikkein pienituloisimman ryhmän muodostivat vanhempiensa luona asuvat 18–24-vuotiaat, joiden keskimääräiset tulot olivat vain runsaat 6 000 euroa vuodessa sekä naisilla että miehillä.

Liitteen 4 taulukossa 2 on vielä vertailtu naisten ja miesten keskimääräisiä tuloja iän ja perhetyyppin mukaan käyttäen yhtäältä kotitalouden ekvivalentteja käytettävissä olevia rahatuloja (STANDARDITULO) sekä toisaalta tämän raportin laskelmissa käytettyjä modifioituja henkilökohtaisia käytettävissä olevia rahatuloja (J2STULO). Yksin asuvien osalta keskiarvot eivät eroa näiden tulokäsitteiden välillä. Suurimmat erot ovat vanhempiensa kanssa asuvien 18–24-vuotiaiden kohdalla, joiden keskimääräinen tulo putoaa selvästi käsitettä J2STULO käytettäessä, koska aikuiset lapset eivät hyödy laskennallisesti aikuisten tuloista. Myös puolison ja alaikäisten lasten kanssa asuvien naisten tulot pienenevät, kun taas samassa tilanteessa olevien miesten tulot nousevat. Tämä johtuu siitä, että henkilökohtaisia tuloja kuvaa tulokäsitettä käytettäessä pienituloisempi puoliso ei alenna suurituloisemman tuloja ja päinvastoin, kuten käy puolisoitten väliset tuloerot häivyttävää STANDARDITULO-käsitettä käytettäessä (ks. seuraava osio tulotasosta).

**Taulukko 2.6. 18 vuotta täyttäneiden henkilöiden keskimääräiset modifioidut henkilökohtaiset käytettävissä olevat rahatulot (J2STULO) sukupuolen, iän ja perhetyypin mukaan vuonna 2015**

Perhetyyppi	Tulojen keskiarvo, euroa/vuosi		Naisten tulot %	Suhde koko väestön keski- arvoon (≈100)	
	Miehet	Naiset	miesten tu- loista	Miehet	Naiset
18–64-vuotiaat					
Yksin asuva	22 078	21 280	96,4	102	98
Puolison kanssa asuva	28 775	22 279	77,4	132	102
Yksinhuoltaja, vain alaikäisiä lapsia	22 898	18 734	81,8	105	86
Yksinhuoltaja, alaikäisiä ja 18–24-vuotiaita lapsia	24 407	21 001	86,0	112	97
Yksinhuoltaja, vain 18–24-vuotiaita lapsia	33 096	27 825	84,1	152	128
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain alaikäisiä lapsia	27 068	18 826	69,6	124	87
Puolison ja lasten kanssa asuva, alaikäisiä ja 18–24- vuotiaita lapsia	30 694	21 792	71,0	141	100
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain 18–24-vuotiaita lapsia	38 560	27 228	70,6	177	125
Vanhempiensa kanssa asuva 18–24-vuotias	6 607	6 051	91,6	30	28
Muu, asuntokuntaväestöä	19 915	17 615	88,5	92	81
Muu, ei-asuntokuntaväestöä	12 963	12 560	96,9	60	58
65 vuotta täyttäneet					
Yksin asuva	20 820	18 430	88,5	96	85
Puolison kanssa asuva	25 215	17 289	68,6	116	79
Muu, asuntokuntaväestöä	21 762	17 585	80,8	100	81
Muu, ei-asuntokuntaväestöä	19 363	18 259	94,3	89	84
Yhteensä 18–64-vuotiaat	24 326	20 056	82,4	112	92
Yhteensä 65 vuotta täyttäneet	23 686	17 865	75,4	109	82
Yhteensä, miehet ja naiset	24 181	19 440	80,4	111	89
Yhteensä, koko väestö (= 100)	21 750			100	100

Lähde: SISU-rekisteriaineisto 2015, korotettu koko väestön tasolle.

Vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutusten arviointi iän ja perhetyypin mukaan on tärkeää, sillä kuten taulukko 2.6 osoittaa naisten ja miesten tulotaso vaihtelee riippuen siitä mihin ikäryhmään ja perhetyyppiin he sijoittuvat. Ikäryhmät ja perhetyypit voidaan toki muodostaa myös muilla tavoilla kuin tämän raportin analyyseissä on tehty. Ikäryhmittely voisi esimerkiksi olla tarkempi tai perhetyypiluokittelussa lapsiperheet voitaisiin jaotella nuorimman lapsen iän mukaan.

## Tulotaso

Ikä- ja perhetyypiryhmittelyn lisäksi sukupuolivaikutuksia tarkastellaan tulokymmenyksittäin. Yleensä tulokymmenykset muodostetaan kotitalouksien ekvivalenttien käytettävissä olevien rahatulojen (STANDARDITULO) perusteella, jolloin jokaiselle kotitalouden jäsenelle tulee sama tulo. Henkilöt järjestetään tämän jälkeen tulojensa mukaisesti järjestykseen pienimmästä suurimpaan ja jaetaan kymmeneen yhtä suureen ryhmään, niin että alin tulokymmenys on pienituloisin ja ylin tulokymmenys on suurituloisin. Tulokymmenyksissä ovat tavalisesti mukana kaikki kotitalouden jäsenet eli myös alle 18-vuotiaat lapset.

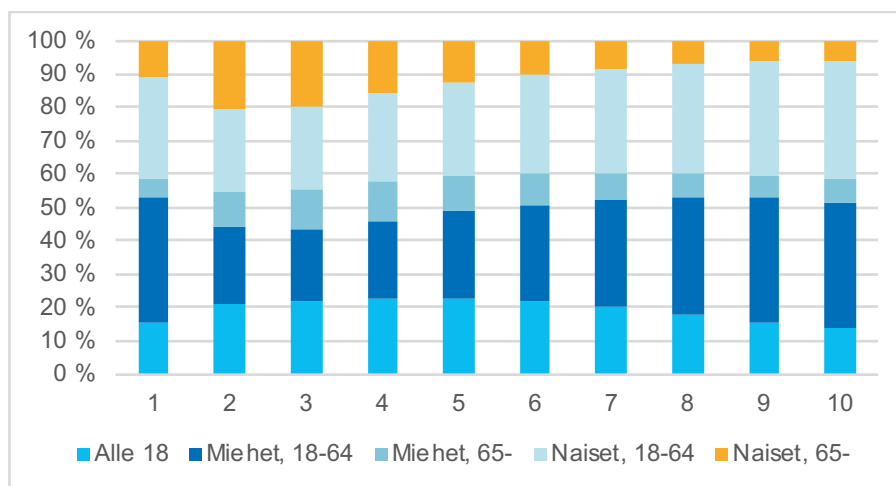
Tässä raportissa tulokymmenykset on muodostettu tavanomaisesta käytännöstä poikkeavalla tavalla. Niiden muodostamisessa on käytetty osiossa 2.3.3 esiteltyä modifioidun henkilökohtaisen käytettävissä olevan rahatulon käsitettä (J2STULO). Tämä tarkoittaa ensinnäkin sitä, että tulokymmenyksiin on sisällytetty ainoastaan 18 vuotta täyttäneet henkilöt. Toiseksi, kun tulokymmenykset muodostetaan modifioitujen henkilökohtaisten käytettävissä olevien



rahatulojen perusteella, samaan talouteen kuuluvat henkilöt – puoliset, täysi-ikäiset vanhempiensa luona asuvat lapset tai muut samassa taloudessa asuvat täysi-ikäiset henkilöt – sijoittuvat eri tulokymmenyksiin, jos heidän tuloeronsa ovat suuret. Kotitalouksien ekvivalenttien käytettävissä olevien rahatulojen mukaan muodostetuissa tulokymmenyksissä näin ei tapahdu, koska suurituloisempien talouden jäsenten tulot kasvattavat pienituloisempien tuloja, samalla kun suurituloisempien tulot alenevat.

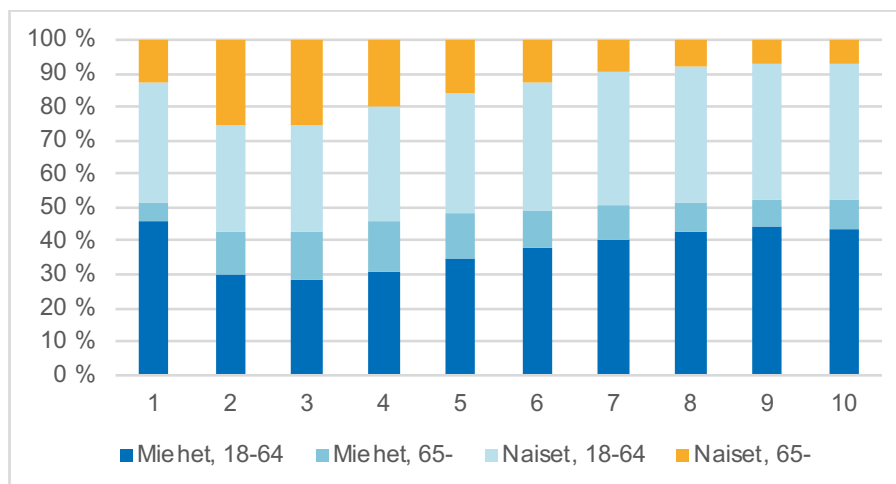
Käytetty tulokäsite vaikuttaa siis siihen, kuinka henkilöt asettuvat tulokymmenyksiin. Kuvioissa 2.2a–2.2c vertaillaan naisten ja miesten jakaumia kotitalouden ekvivalenttien käytettävissä olevien rahatulojen (STANDARDITULO) mukaan muodostetuissa tulokymmenyksissä sekä modifioitujen henkilökohtaisten käytettävissä olevien rahatulojen (J2STULO) mukaan muodostetuissa tulokymmenyksissä. Kuvioihin liittyvät tarkat prosenttiosuudet ovat liitteen 4 taulukossa 3.

**Kuvio 2.2a. Henkilöiden sijoittuminen tulokymmenyksiin sukupuolen ja iän mukaan vuonna 2015, tulokäsitteenä STANDARDITULO ja mukana kaikki henkilöt**



Lähde: SISU-rekisteriaineisto 2015, korotettu koko väestön tasolle.

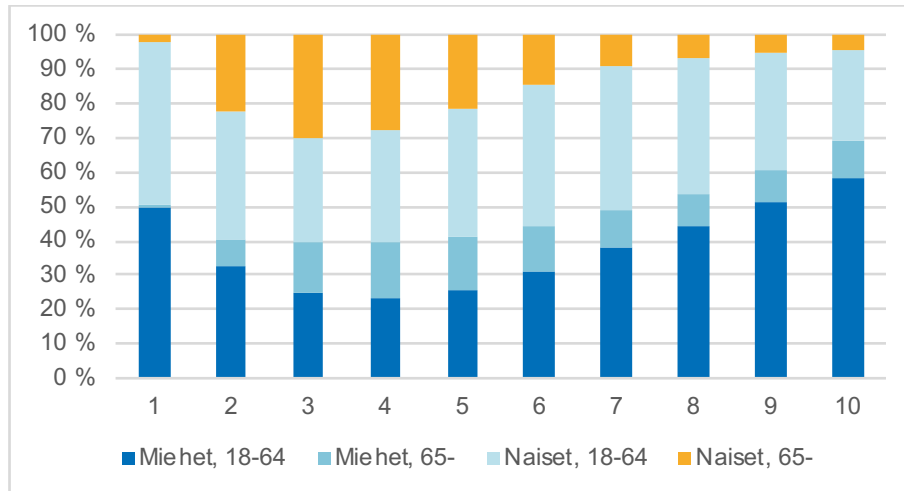
**Kuvio 2.2b. Henkilöiden sijoittuminen tulokymmenyksiin sukupuolen ja iän mukaan vuonna 2015, tulokäsitteenä STANDARDITULO ja mukana 18 vuotta täyttäneet henkilöt**



Lähde: SISU-rekisteriaineisto 2015, korotettu koko väestön tasolle.



**Kuvio 2.2c. Henkilöiden sijoittuminen tulokymmenyksiin, tulokäsitteenä J2STULO ja mukana 18 vuotta täyttäneet henkilöt**



Lähde: SISU-rekisteriaineisto 2015, korotettu koko väestön tasolle.

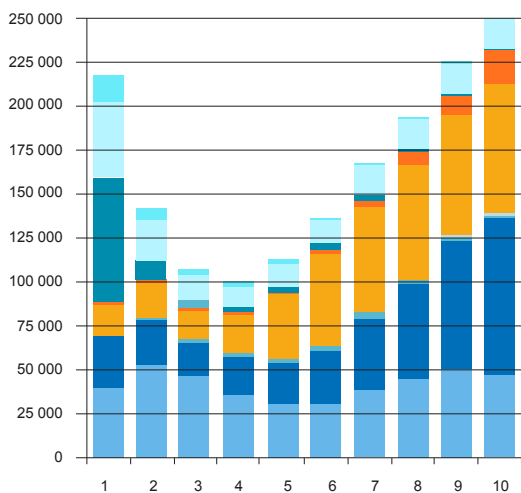
Käytännössä vertailua kannattaa tehdä kuvioiden 2.2b ja 2.2c välillä, jotka molemmat koskevat 18 vuotta täyttäneitä henkilöitä. Kahdessa alimmassa tulokymmenyksessä miesten ja naisten osuudet ovat suurin piirtein yhtenevät molemmilla tulokäsitteillä. Kolmannesta tulokymmenyksestä kuudenteen naisten osuus on suurempi käytettäessä kotitalouskohtaista tulokäsitettä verrattuna henkilökohtaiseen tulokäsitteeseen. Seitsemännessä ja kahdeksannessa tulokymmenyksessä tilanne on jälleen melko yhtenevä, mutta kahdessa ylimmässä tulokymmenyksessä miesten osuus on selvästi suurempi, kun tulokäsitteenä ovat modifioidut henkilökohtaiset käytettävissä olevat rahatulot kuin jos käytettäisiin kotitalouksien ekvivalentin käytettävissä olevan rahatulon käsitettä.

Kuviossa 2.3 tarkastellaan vielä naisten ja miesten jakautumista modifioitujen henkilökohtaisen käytettävissä olevan rahatulon perusteella muodostettuihin tulokymmenyksiin ikäryhmän lisäksi myös perhetyypin mukaan. Koska osiossa 4 sukupuolivaikutusten arviointien tulokset esitetään sekä perhetyypeittäin että tulokymmenyksittäin, on kiinnostavaa nähdä tarkemmin, miten eri perhetyypeissä asuvat naiset ja miehet jakautuvat tulokymmenyksiin alun perin vuonna 2015. Kuvio tarjoaa myös tarkempaa tietoa siitä, mitä mies- ja naisryhmiä eri tulokymmenyksiin kuuluu.

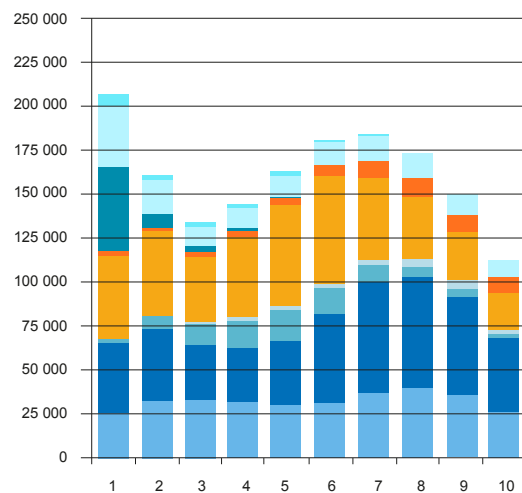
Kuviosta 2.3 huomataan, että naisten ja miesten jakaumat modifioitujen henkilökohtaisten käytettävissä olevien rahatulojen pohjalta ovat keskenään hyvin erilaiset. Työikäisten miesten jakauma on U:n muotoinen niin, että miesten suurimmat osuudet ovat kahdessa ylimmässä sekä alimmassa tulokymmenyksessä. Sen sijaan naisten miehiä tasaisemmassa jakaumassa on eniten kaikkein pienituloisimpia ja seuraavaksi eniten 6.–7. tulokymmenyksiin kuuluvia, mutta sitä ylempiin tulokymmenyksiin siirryttäessä naisten määrä laskee nopeasti. Selvä ero työikäisten naisten ja miesten kesken on myös vähintään yhden alaikäisen lapsen vanhemmissa. Miespuolisia vanhempia on vähiten alimmissa tulokymmenyksissä ja määrät alkavat kasvaa viidennestä tulokymmenyksestä alkaen. Sen sijaan naisia, joilla on alaikäisiä lapsia, on miehiä huomattavasti enemmän jo alimmassa tulokymmenyksessä, ja naisten määrä pysyy suunnilleen samana aina seitsemänteen tulokymmenykseen asti, kunnes se alkaa pienentyä.

**Kuvio 2.3. Miesten ja naisten sijoittuminen tulokymmenyksiin iän ja perhetyypin mukaan vuonna 2015, tulokäsittelynä J2STULO**

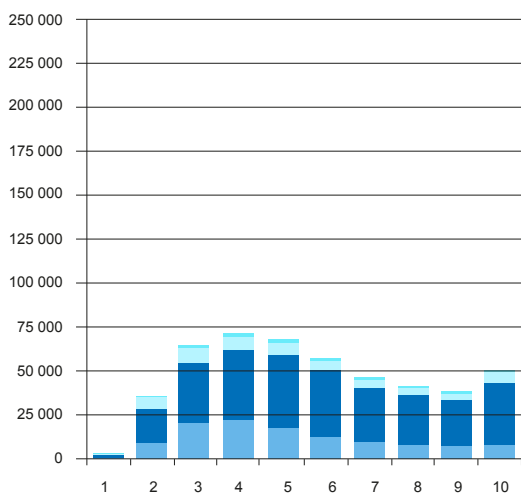
**Miehet 18–64 vuotta**



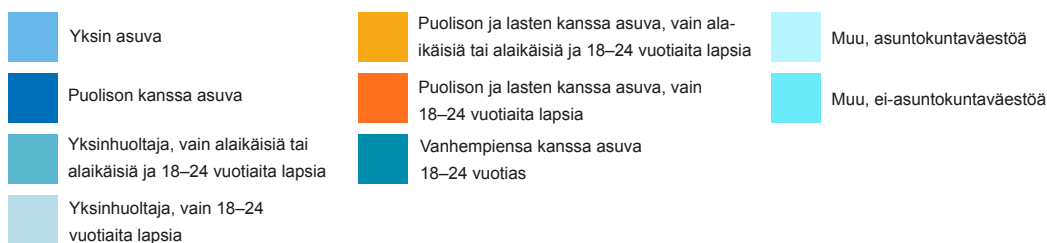
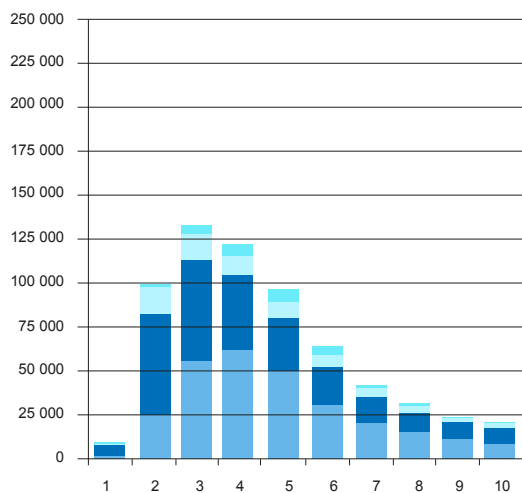
**Naiset 18–64 vuotta**



**Miehet 65- vuotta**



**Naiset 65- vuotta**



Lähde: SISU-rekisteriaineisto 2015, korotettu koko väestön tasolle.

Myös 65 vuotta täyttäneiden naisten ja miesten tulojakaumat poikkeavat toisistaan. Naiset keskittyvät 2.–5. tulokymmenyksiin, kun taas miehet jakautuvat naisia tasaisemmin kaikkiin tulokymmenyksiin alinta tulokymmenyksen lukuun ottamatta. Kahdessa ylimmässä tulokymmenyksessä on puolison asemassa olevia miehiä kahdesta kolmeen kertaa enemmän kuin naisia.

Kuviosta 2.3 huomataan myös, että modifioitujen henkilökohtaisten käytettävissä olevien rahatulojen perusteella muodostettujen tulokymmenysten alimpaan tulokymmenykseen sijoittuu suhteellisen suuri määrä sekä 18–24-vuotiaita vanhempiansa luona asuvia ja toisaalta perhetyyppiin 'Muu, asuntokuntaväestöä' kuuluvia naisia ja miehiä. Taulukko 2.6 osoitti, että vanhempiansa luona asuvien lasten tulot ovat pienet. Modifioitua henkilökohtaista käytettävissä olevan rahatulon käsitettä käytettäessä alimpaan tulokymmenykseen kuuluu vain vähän eläkeikäisiä naisia- ja miehiä. Liitteen 4 taulukosta 3 käy ilmi, että 18 vuotta täyttäneiden henkilöiden kesken muodostettujen kotitalouden ekvivalenttien käytettävissä olevien rahatulojen (STANDARDITULO) mukaan muodostetuissa tulokymmenyksissä alimpaan tulokymmenykseen kuuluu 65 vuotta täyttäneistä miehistä 6 ja naisista 13 prosenttia, mutta tässä käytetyn tulokäsitteen (J2STULO) mukaan vain 1 ja 2 prosenttia.

Tulokymmenykset muodostetaan kussakin arvioitavassa tapauksessa aina sen tilanteen mukaan, jossa lakimuutoksia ei olisi tehty. Näin ollen se, mihin tulokymmenykseen henkilö kuuluu, voi vaihdella arvioitavan tapausvuoden mukaan. Esimerkiksi henkilö voi kuulua eri tulokymmenykseen vuoden 2016 lakimuutosten tarkastelussa kuin vuoden 2017 lakimuutosten tarkastelussa.

### 2.3.5 Käytettävät mittarit

Tämän raportin sukupuolivaikutusten arvioinneissa käytetään neljää eri mittaria. Jokaisella mittarilla on oma funktionsa, ja ne täydentävät toisiaan. Eri mittareita käyttämällä halutaan tarjota esimerkkejä eri mahdollisuuksista mitata sukupuolivaikutuksia.

Kaikki mittarit käyttävät elätettävien lasten iän ja lukumäärän huomioivaa modifioitua henkilökohtaisen käytettävissä olevan rahatulon käsitettä, jonka muodostaminen esiteltiin osiossa 2.3.3. Euromääräisten tulosten tulkinnassa on muistettava, että raportoidut eurot ovat ekvivalentteja euroja – toisin sanoen suhteutettuja kotitalouden elätettävien lasten ikään ja määrään. Mittarit ovat seuraavat:

- 1) **Miesten ja naisten modifioitujen henkilökohtaisten käytettävissä olevien rahatulojen muutos.** Tulomuutosta mitataan sekä euromääräisesti että suhteellisesti. Euromääräisesti tarkastellaan tulomuutoksen keskiarvoa, mediaania sekä alakvartiilia ja yläkvartiilia. Suhteellinen muutos tarkoittaa puolestaan sitä, kuinka paljon kohderyhmän yhteenlaskettu tulomuutos on suhteessa kohderyhmän lähtötilanteen yhteenlaskettuihin tuloihin. Matemaattisesti tämä on sama asia, kuin jos kohderyhmän keskimääräinen euromääräinen muutos suhteutetaan kohderyhmän lähtötilanteen euromääräiseen keskiarvoon.
- 2) **Hyötyjät ja häviäjät.** Koska keskimääräinen tulomuutos peittää alleen erikokoisia ja erisuuntaisia muutoksia, tarkastellaan lisäksi erikseen muutoksesta hyötывien ja muutoksesta häviävien nais- ja miesryhmien tilannetta. Hyötyjät ja häviäjät määritellään analyysissa henkilöiksi, jotka häviävät tai hyötывät yli 50 euroa vuositasolla modifioituina henkilökohtaisina käytettävissä olevina rahatuloina mitattuna. Hyötyjistä ja häviäjistä raportoidaan henkilömäärät, osuus väestöryhmästä sekä keskimääräinen euromääräinen ja suhteellinen hyöty/tappio modifioiduissa henkilökohtaisissa käytettävissä olevissa rahatuloissa mitattuna.
- 3) **Miesten ja naisten henkilötasoinen pienituloisuusaste.** Suomessa ei toistaiseksi ole laskettu politiikkatoimien vaikutusta miesten ja naisten henkilötasoiseen pienituloisuusasteeseen. Aiemmat laskelmat (esim. Lehtelä 2016; Mukkila ym. 2017; 2018) naisten ja miesten pienituloisuusasteen muutoksista hallituksen politiikan

seurauksena ovat perustuneet siihen, kuinka suuri osuus miehistä ja naisista asuu pienituloisissa kotitalouksissa. Henkilötasoinen pienituloisuusaste ottaa huomioon samassa kotitaloudessa asuvien miesten ja naisten tuloerot, joten samassa taloudessa asuvien naisten ja miesten köyhyysaste voi poiketa toisistaan. Pienituloisuusrajana on käytetty 60 prosenttia mediaanitulosta. Mediaanitulo on laskettu modifioiduista henkilökohtaisista käytettävissä olevista rahatuloista kaikkien 18 vuotta täytäneiden joukossa.

- 4) Miesten ja naisten sukupuolikohtainen Gini-kerroin.** Miesten ja naisten keskinäisiä tuloeroja ja niiden muutoksia havainnollistetaan sukupuolikohtaisen Gini-kertoimen avulla. Gini-kerroin lasketaan tavallisesti kotitalouksien ekvalisoidusta käytettävissä olevista rahatuloista. Tässä raportissa Gini-kerroin lasketaan miesten ja naisten modifioidusta henkilökohtaisesta käytettävissä olevasta rahatulosta. Kuten tavanomainen Gini-kerroin, sukupuolikohtainen Gini-kerroin voi saada arvot 0 ja 100 välillä. Mitä korkeampi indikaattorin arvo on, sitä suuremmat suhteelliset tuloerot ovat. Miesten ja naisten keskinäisten tuloerojen esiintuonti tukee tässä raportissa omaksuttua intersektionaalista lähestymistapaa, jossa kiinnitetään huomiota paitsi miesten ja naisten välisiin eroihin, myös naisten ja miesten keskinäisiin eroihin. Sukupuolikohtaisten tuloerojen mittaaminen on tärkeää myös siksi, että miesten ja naisten keskinäiset tuloerot ovat Pohjoismaissa kasvussa (Boschini ja Gunnarsson 2018). Gini-kerroin ei kuitenkaan mittaa hyvin koko tulonjaon muutoksia, sillä se on herkkä lähinnä tulonjaon keskivaiheilla tapahtuville muutoksille. Naisten ja miesten tulojakaumat ovat hyvin erilaiset, naiset keskittyvät enemmän lähelle tulonjaon keskivaihetta ja, kun taas miehiä on enemmän tulonjaon ääripäissä (ks. esim. kuvio 2.3 edellisessä osiossa).

Vuositason analyyseissa ja kumulatiivisessa analyysissä keskimääräiset muutokset voivat sisältää samalla henkilöllä hyötyä joistain reformeista ja menetyksiä joistakin muista reformeista. Henkilö voi esimerkiksi hyötyä veromuutoksista mutta hävitä tulonsiirtojen muutosten seurauksena. Muutosten suuruusluokasta riippuu, ovatko henkilön käytettävissä olevat tulot kasvaneet vai vähentyneet. Tuloksia tarkastellaan siis vain nettomuutoksina.

### 2.3.6 Muut simulointeihin liittyvät menetelmälliset valinnat

Tässä raportissa tehdyt simuloinnit on tehty SISU-mikrosimulointimallin malliversiolla 18.1. Pohja-aineistona on SISU-rekisteriaineisto vuodelta 2015 (aineistoversio 2015.50). Aineistovuoden (2015) ja kulloisenkin tarkasteltavan vuoden (2016, 2017 tai 2018) eroavuus otetaan huomioon deflatoimalla lainsäädännön euromääräiset parametrit aineistovuoden tasolle. Deflatoinnissa on käytetty kuluttajahintaindeksiä. Kuluttajahintaindeksiä käytetään myös valtiovarainministeriössä tehtävässä talousarvion tulonjakovaikutusten arvioinnissa (esim. VM 2017a). Sen sijaan esimerkiksi Eduskunnan sisäisen tietopalvelun tekemissä talouspolitiikan vaikutuksia käsittelevissä laskelmissa on deflatoinnissa käytetty ansiotasoindeksiä (Eduskunnan tietopalvelu 2017).

Deflatoinnissa käytetty indeksi liittyy laajempaan kysymykseen siitä, mikä on päätösperäistä talouspolitiikkaa (ks. Kärkkäinen ja Tervola 2018). Koska tämän hankkeen tehtävä on ollut kehittää talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin menetelmiä, on arvioinnissa perusteltua keskittyä hallituksen aktiivisiin päätöksiin, toisin sanoen talousarvioon sisältyvien lakimuutosten vaikutuksiin. Kaikissa tarkasteltavissa tapauksissa SISU-mikrosimulointimallilla on ensin simuloitu tilanne ilman lakimuutoksia (ns. BASELINE-tilanne) ja sen jälkeen tilanne lakimuutosten kanssa (ns. MUUTOS-tilanne). Näitä tilanteita verrataan toisiinsa osiossa 2.3.5 esitettyjä mittareita hyödyntäen.

Modifioituja henkilökohtaisia käytettävissä olevia rahatuloja, henkilötasoisia pienituloisuusasteita ja sukupuolikohtaisia Gini-kertoimia ennen reformeja eli BASELINE-tilanteessa tarkastellaan osiossa 2.4.1. Tekninen kuvaus SISU-mikrosimulointimallin käytöstä on liitteessä 3.

Laskelmissa on huomioitu myös julkisen sektorin väliaikainen lomarahaleikkaus, joka ei ole osa SISU-mallin lakimalleja. Sen osalta on laskelmissa käytetty yksinkertaistettua oletusta, jonka mukaan leikkaamaton lomaraha on puolen kuukauden palkan suuruinen. Tämän oletuksen mukaan leikkaamaton lomaraha on neljä prosenttia koko vuoden palkasta, jos henkilölle ei ole maksettu vuoden aikana mitään vaihtuvia lisiä (esim. ylityökorvaukset) eikä hänen palkkansa ole muutoinkaan muuttunut. Todellisuudessa neljän prosentin oletus pätee kuitenkin vain niiden julkisen sektorin työntekijöiden osalta, joiden palvelussuhde on kestänyt alle vuoden. Jos palvelussuhde on kestänyt yli vuoden mutta alle 15 vuotta, leikkaamattoman lomarahan suuruus on viisi prosenttia, ja jos palvelussuhteen kesto on yli 15 vuotta, leikkaamattoman lomarahan suuruus on kuusi prosenttia. Esimerkiksi Kärkkäinen (2016b) on käyttänyt mikrosimulointilaskelmissaan viiden prosentin lomarahaoletusta.

### 2.3.7 Rajoitukset ja kehittämistarpeet

Osiossa 2.3.1 keskusteltujen, itse SISU-mikrosimulointimalliin liittyvien rajoitusten (ei kulusveroja, palveluita tai dynaamisia vaikutuksia) lisäksi kehitetyssä menetelmässä ja sitä hyödyntävissä analyyseissa on muutamia rajoituksia, jotka voi nähdä tulevan sukupuolivaikutusten arvioinnin menetelmien kehitystyön kohteina.

Tässä raportissa vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutuksia arvioidaan käyttäen vain yhtä tulokäsitetä eli modifioitua henkilökohtaista käytettävissä olevaa rahatuloa (J2STULO). Tämä tulokäsité on valittu, koska siihen sisältyvä elätettävien lasten iän ja määrän huomioiva skaalaus mahdollistaa eri perhetyyeissä asuvien miesten ja naisten paremman vertailun, mikä tukee omaksuttua intersektionaalista lähestymistapaa. Modifioitun henkilökohtaisen käytettävissä olevan rahatulon käsite soveltuu hyvin myös tulonjakoindikaattorien laskemiseen. Tällä tulokäsitteellä laskettujen euromääräisten tulosten tulkinnassa on kuitenkin haasteena koko ajan muistaa se, että tulokset eivät kuvaa todellisia euromääriä vaan skaalattuja euroja.

Vain yhden tulokäsitteen käyttö selkeyttää tulosten raportointia ja tarjoaa yleiskuvan vaikutusten suunnasta ja kohderyhmistä. On kuitenkin selvää, että sukupuolivaikutusten arviointi on monipuolisempaa, jos on mahdollista tehdä analyyseja rinnakkain useilla tulokäsitteillä. Vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutuksia voidaan arvioida myös muiden tässä raportissa esiteltyjen henkilökohtaisia käytettävissä olevia tuloja kuvaavien tulokäsitteiden avulla. Käytettäessä kotitalouskohtaiset tulot huomioivia skaalaamattomia tulokäsitteitä (J1TULO ja J2TULO) on helpompi tulkita euromääräisiä tuloksia kuin vastaavia skaalattuja tulokäsitteitä (J1STULO ja J2STULO) käytettäessä. Lisäksi skaalaamattomien tulokäsitteiden avulla voidaan tutkia sitä, miten reformeista julkiselle taloudelle koituvat säästöt tai lisämenot kohdentuvat euromääräisesti eri mies- ja naisryhmille. Jos halutaan puolestaan tarkastella miesten ja naisten henkilökohtaisten omien tulojen (eli tulot ennen lasten tulojen, lapsilisien, asumistukien ja toimeentulotuen huomioimista) muutoksia, voidaan käyttää henkilökohtaisen nettotulon käsitettä (KRTULO). Tämän osahankkeen puitteissa kehitetyt ohjelmakoodit mahdollistavat pienin muokkauksin kaikkien luvussa 2.3.3 esiteltyjen, sukupuolivaikutusten arviointiin soveltuvien henkilökohtaisten tulokäsitteiden (BRTULO, KRTULO, J1TULO, J2TULO, J1STULO ja J2STULO) käytön.

Tässä raportissa esiteltyt skaalatut henkilökohtaiset tulokäsitteet (J1STULO ja J2STULO) eivät ota huomioon yhteiskulutuksesta saatua laskennallista hyötyä eli skaalaetuuksia. Toisin kuin tavanomainen kotitalouksien ekvivalentin käytettävissä olevan rahatulon käsite (STANDARDITULO) nämä tulokäsitteet eivät huomioi taloudessa asuvien aikuisten lukumäärää muutoin kuin lapsista aiheutuvien kustannusten jakamisessa. Yksi tulokäsitteisiin liittyvä jatkokehityskohde olisikin kehittää sellainen henkilökohtainen tulokäsite, joka huomioi myös aikuisten yhteisasumisesta aiheutuvat skaalaedut.

Tämän osaraportin vero- ja etuusmuutosten analyysissä hyödynnetään sukupuolen lisäksi kolmea taustamuuttujaa – ikäryhmää, perhetyyppejä ja tulotasoa. Näiden taustamuuttujien avulla saadaan hyvä yleiskuva vero- ja etuusmuutosten vaikutuksista eri ryhmissä. Suositeltavaa kuitenkin on, että etenkin yksittäisten toimenpiteiden sukupuolivaikutuksia yksityiskohdaisesti arvioitaessa käytettäisiin useampia taustamuuttujia. Laskelmissa käytetyt ohjelmakoodit mahdollistavat pienin muokkauksin tämän.

Yksi hyödyllinen taustamuuttuja voisi olla sosioekonominen asema. Tietyt tulot ja etuudet kohdentuvat vain tietyssä elämäntilanteessa oleville ryhmille, kuten eläkkeet vain eläkeläisille, työttömyysetuudet työttömille, perhevapaaetuudet vain pienten lasten vanhemmille, jne. SISU-rekisteriaineiston sosioekonomista asemaa kuvaava tieto on muodostettu rekisteritiedoista päättelämällä eikä se vastaa laadultaan Tilastokeskuksen väestötilastojen vastaavaa käsitettä. Tämän raportin analyysissä ei ole käytetty luokittelua sosioekonomisen aseman mukaan, koska sitä ei em. syistä suositeltu.

Tieto sosioekonomisesta asemastakaan ei tosin välttämättä kerro henkilön elämäntilanteesta riittävästi kaikkien analyysien kannalta. Esimerkiksi perhevapaaetuuksia saavia voi olla useissa sosioekonomisen aseman luokissa. Jos tarkoituksena on tarkastella jonkin perhevapaaereformin vaikutuksia, yksi tapa olisi rajata analyysiin mukaan vain ne kotitaloudet, joissa jokin kotitalouden jäsen on saanut vuoden aikana jotakin perhevapaaetuutta. Samalla pitää päättää myös se, riittääkö rajausehdossa se, että on saanut perhevapaaetuutta yhdenkin päivän tai euron vuoden aikana vai tehdäänkö rajausta jonkin pidemmän aikajakson tai suuremman euromäärän mukaan. Rajausta pitää joka tapauksessa tehdä aina kotitalouksien mukaan, sillä yhden kotitalouden jäsenen perhevapaaetuuden määrän muutos voi vaikuttaa muidenkin kotitalouden jäsenten tuloihin esimerkiksi asumistuen tai toimeentulotuen määrän muutoksen kautta.

Toisin kuin muutamissa aiemmissa vero- ja etuusmuutosten kumulatiivisia sukupuolivaikutuksia käsitelleissä selvityksissä, tässä osahankkeessa tehdyissä laskelmissa ei ole tuotu esiin, mistä muutokset johtuvat, eli missä määrin muutokset yhtäältä verotuksessa ja toisaalta tulonsiirroissa tai erityyppisissä tulonsiirroissa ovat vaikuttaneet henkilökohtaisiin käytettävissä oleviin tuloihin (ks. esim. Avram 2016; Honkanen 2018; Keane ym. 2014). Joidenkin henkilöiden kohdalla etuus- ja veroreformit voivat kumota toisensa, jolloin henkilökohtaiset tulot säilyvät ennallaan, kun taas toiset henkilöt voivat hyötyä tai hävitä esimerkiksi veroreformeista ilman että tulonsiirrot muuttuvat. Muutosten jäljittäminen verotukseen ja eri etuustyyppisiin kumulatiivisissa ja vuositaso-analyysissä tukisi tulosten tulkintaa ja tekisi reformikokonaisuuksien vaikutuksista läpinäkyviä. Tässä raportissa puute korjaantuu osittain, kun analyysissä tarkastellaan yksittäisten reformien vaikutuksia. Jatkossa sukupuolivaikutuksia arvioitaessa on kuitenkin tärkeää pohtia, miten eri reformien vaikutukset lopputuloksiin tuodaan tuloksia raportoitaessa näkyviin.

Sukupuolivaikutuksia on mahdollista mitata myös muilla kuin tämän raportin laskelmissa hyödynnetyillä mittareilla. Yksi vaihtoehtoinen mittari olisi tarkastella, miten reformeihin liittyvät säästöt ja lisämenot julkiselle taloudelle jakautuvat naisten ja miesten ja eri nais- ja

miesryhmien kesken. Sukupuolikohtaisen Gini-kertoimen muutosten lisäksi Gini-kertoimella voisi mitata myös miesten ja naisten välisten tuloerojen muutosta (ks. Boschini ja Gunnarsson 2018). Tulevaisuudessa sopivia mittareita voi olla tarpeen kehittää lisää ja testata niiden sopivuutta sukupuolivaikutusten arviointiin.

Osahankkeen aikataulu ja käytössä olevien resurssien rajallisuus ovat vaikuttaneet menetelmän kehittämiseen liittyvään taustatyöhön. Ensinnäkään hankkeen puitteissa ei ole ollut mahdollista tuottaa syvällisiä taustoittavia analyysejä kaikista valituista taustamuuttujista. Esimerkiksi tulokäsitteiden näkökulmasta kiinnostava tieto olisi ollut, miten suuri osa puolisoista sijoittuu yhtäältä samaan ja toisaalta eri tulokymmenyksen, kun tulokymmenykset muodostetaan modifioitujen henkilökohtaisten käytettävissä olevien rahatulojen pohjalta. Yleensäkin Suomessa on vain vähän tuoretta tutkimusta ja pitkän aikavälin tietoa naisten ja miesten tuloista, tuloeroista ja niiden muutoksista. Tällainen tutkimus helpottaisi sukupuoli-vaikutusten arvioinnin menetelmien ja mittareiden kehittämistä sekä tulosten tulkintaa.

Toiseksi, vaikka osahankkeessa on vertailtu miesten ja naisten tulotasoja vuonna 2015 eri tulokäsitteitä hyödyntäen, sen puitteissa ei ole ollut mahdollista testata, kuinka eri tulokäsitteet toimivat käytännössä sukupuolivaikutuksia arvioitaessa. Näin ollen ei ole pystytty tarjoamaan tietoa siitä, kuinka ja missä määrin hyödynnetty tulokäsite vaikuttaa tuloksiin lakimuutosten vaikutuksista. Jatkotutkimuksessa voisikin olla hyödyllistä kokeilla esimerkiksi sitä, miten skaalatun (J2STULO) ja skaalaamattoman tulokäsitteen (J2TULO) avulla saadut tulokset lakimuutosten vaikutuksista eroavat toisistaan.

## **2.4 Juha Sipilän hallituksen vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutukset**

Tässä osiossa analysoidaan edellä kuvailtua menetelmää hyödyntäen pääministeri Juha Sipilän hallituksen vuosina 2016–2018 toteuttamien vero- ja etuuslainsäädännön muutosten välittömiä vaikutuksia sukupuolten taloudelliseen tasa-arvoon. Vaikutuksia arvioidaan kolmella tasolla. Ensin tarkastellaan vuosien 2016–2018 vero- ja etuusmuutosten yhteisvaikutuksia kolmen vuoden aikana. Tämän jälkeen siirrytään yksityiskohtaisemmalle tasolle ja tarkastellaan vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutuksia vuositasolla. Lopuksi analysoidaan valittujen yksittäisten reformien vaikutuksia, jotka auttavat osaltaan ymmärtämään, mistä kokonaisvaikutukset johtuvat.

Pääministeri Juha Sipilän hallitus sitoutui hallitusohjelmassaan sopeuttamaan julkista taloutta neljän miljardin edestä. Sopeutus on tehty lähinnä menoleikkauksin, sillä hallitus sitoutui hallitusohjelmassa siihen, ettei kokonaisveroaste nouse (VNK 2015, 8). Käytännössä tuloverotus on hallituskaudella keventynyt. Sekä palkka- että etuustulon verotus on keventynyt lähes kaikilla tulotasolla ja vain eläketulon verotus on kiristynyt. (Honkanen 2018, 11–12.)

Aiemmissa verotuksen ja sosiaaliturvan muutosten välittömiä tulonjakovaikutuksia arvioineissa välittömiä vaikutuksia mittaavissa selvityksissä hallituksen talouspolitiikan on todettu kasvattaneen hieman tuloeroja. Eduskunnan tietopalvelun mukaan hallituksen talouspolitiikka on kasvattanut Gini-kerrointa hienoisesti, ja alimpien tulokymmenyksien (1–4) käytettävissä olevat tulot ovat suhteellisesti vähentyneet, ylemmissä tulokymmenyksissä (5–10) olevien taas kasvaneet (Eduskunnan tietopalvelu 2017). THL:n arvion mukaan vuosien 2016–2018 talousarvioiden verotus- ja etuusmuutokset ovat nostaneet pienituloisuusastetta yhteensä noin 0,7 prosenttiyksikköä ja kasvattaneet Gini-kerrointa noin 0,3 prosenttiyksikköä (Mukkila ym. 2018). Kärkkäisen ja Tervolan (2018) käyttäytymisvaikutukset huomioivan



selvityksen mukaan vuosien 2015–2018 verotuksen ja sosiaaliturvan muutokset kasvattavat tuloeroja lievemmin tai ei lainkaan (Gini-kerroin  $\pm 0 - +0,2$ ), kun vaikutukset työnteon kannustimiin ja lisääntyvä työllisyys otetaan huomioon.

Hallituksen vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutuksia ei toistaiseksi ole kattavasti arvioitu. THL on tarkastellut vuosien 2016, 2017 ja 2018 vero- ja etuuslainsäädännön vaikutuksia pienituloisuusasteeseen myös sukupuolinäkökulmasta. Muutosten arvioitiin kasvattavan pienituloisuusastetta hieman enemmän naisilla kuin miehillä, mutta erot olivat pieniä (Mukkila ym. 2018, 33; ks. myös Mukkila ym. 2017; Lehtelä ym. 2016). Kärkkäisen laskelmien mukaan hallituskauden talouspolitiikka on hyödyttänyt sekä naisia että miehiä, mutta naisia miehiä vähemmän (Kärkkäinen 2016a, 14).

Tässä raportissa tehtävä tarkastelu kattaa valtion vuosien 2016–2018 talousarvioihin sisältyvät muutokset, jotka liittyvät tuloverotukseen, sosiaalivakuutusmaksuihin ja sosiaalietuuksiin. Lisäksi tarkastelu sisältää työmarkkinajärjestöjen vuonna 2016 solmimaan kilpailukyky-sopimukseen liittyvän julkisen sektorin työntekijöiden väliaikaisen 30 prosentin lomarahaleikkauksen arvioitaessa yksittäisen vuoden 2017 ja koko ajanjakson 2016–2018 kumulatiivisia muutoksia. Lomarahaleikkauksen huomioiminen on sukupuolinäkökulmasta tärkeää, sillä se kohdistuu naisvaltaisen julkisen sektorin työntekijöille ja vaikuttaa sukupuolten taloudelliseen tasa-arvoon. Sen sisällyttäminen on perusteltua myös siksi, että kilpailukyky-sopimukseen liittyvät työntekijän työeläkemaksun ja työttömyysvakuutusmaksun korotukset sekä kilpailukyky-sopimuksen menetyksiä kompensoivat veronkevennykset ovat mukana arvioinnissa. Vuosien 2016–2018 verotuksen ja sosiaaliturvan muutoksia kuvaillaan seuraavassa osiossa ja tarkka lista muutoksista on liitteessä 1.

Mukana tarkastelussa eivät ole muutokset kunnallisveroprosenteissa eivätkä muussa verotuksessa kuin tuloverotuksessa, eli esimerkiksi autoveron tai tupakka- ja alkoholiveron muutokset eivät ole tarkastelussa mukana. Mukana eivät ole myöskään muutokset, jotka koskevat sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja tai päivähoitomaksuja. Hallituskaudella on hyväksytty taloudelliseen tasa-arvoon vaikuttavia reformeja, joiden vaikutukset eivät ole simuloitavissa, kuten vanhempainvapaan ajalta kertyvän vuosilomapalkan kertymisajan lyhentäminen sekä vanhemmuudesta aiheutuvia kustannuksia työnantajille kompensoiva 2500 euron kertakorvaus, joka ei suoraan vaikuta yksilöiden käytettävissä oleviin tuloihin.

Vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutusten arviointi perustuu kaikissa tapauksissa osiossa 2.3.3 esiteltyyn henkilökohtaiseen tulokäsitteeseen eli modifioituun henkilökohtaiseen käytettävissä olevaan rahatuloon. Tämä tulokäsité ottaa huomioon samoissa kotitalouksissa asuvien miesten ja naisten väliset tuloerot. Lisäksi se huomioi henkilöiden elätettävien lasten iän ja määrän ja parantaa siten vertailtavuutta eri perhetyypeissä asuvien henkilöiden välillä.

#### **2.4.1 Vuosien 2016–2018 talousarvioiden keskeiset vero- ja etuusmuutokset ja tilanne ennen reformeja**

##### **Keskeiset verotuksen ja etuuksien muutokset**

**Vuoden 2016 talousarvio** oli ensimmäinen Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmaa toimeenpaneva talousarvio. Sosiaaliturvan suhteen talousarvio sisälsi sekä heikennyksiä että parannuksia. Esimerkkejä heikennyksistä olivat lapsilisän ja opintotuen kansaneläkeindeksisidonnaisuuden purkaminen, toisin sanoen lapsilisän ja opintotuen määrä eivät uudistuksen myötä enää seuraa elinkustannusten kehitystä. Yleisen asumistuen enimmäismenot jäädä-



tettiin vuoden 2015 tasolle, ja sen tulojen perusteella laskettavaa omavastuuosuutta korotettiin 40 prosentista 42 prosenttiin. Vanhempainrahan 30 ensimmäisen päivän osalta maksettu korotettu vanhempainraha (75 prosenttia työtuloista) poistettiin ja korvaustaso näiden päivien osalta laski 70 prosenttiin. Vuonna 2016 kansaneläkeindeksi aleni 0,4 prosenttiyksikköä, mistä johtuen kansaneläkeindeksiin sidottuihin etuuksiin tehtiin samansuuruinen leikkaus. Toimeentulotuen perusosaa korotettiin kansaneläkeindeksin laskun verran, ja se pysyi samalla tasolla kuin vuonna 2015. Parannuksena takuueläkkeeseen tehtiin 20 euron tasokorotus. (ks. lisää vuoden 2016 sosiaalietuuksien muutoksista Lehtelä 2016.)

Talousarvioon sisältyi sekä verotusta kiristäviä että keventäviä toimenpiteitä. Verotuksen muutoksista merkittävin kansantalouden tasolla oli hallitusohjelman mukainen työn verotuksen keventäminen korottamalla työtulovähennystä 1025 eurosta 1260 euroon, minkä arvioitiin vähentävän verotuloja 490 miljoonaa euroa. Lisäksi progressiivisen tuloveroasteikon tulo-rajajoja sekä kunnallisverotuksessa tehtävää perusvähennystä korotettiin. Keskeisimmät kiristykset olivat solidaarisuusveron jatkaminen ja sen alarajan alentaminen 90 000 eurosta 72 300 euroon, ja pääomatuloverotuksen ylimmän verokannan korottaminen 33 prosentista 34 prosenttiin. Solidaarisuusveron muutoksen arvioitiin tuovan 34 miljoonaa euroa lisää verotuloja, ja pääomatuloverotuksen muutoksen arvioitiin lisäävän verotuloja niin ikään noin 34 miljoonalla eurolla. (HE 31/2015.)

**Vuoden 2017 talousarvioesitykseen** sisältyi poikkeuksellisen paljon muutoksia sosiaaliturvaetuuksiin. Nämä muutokset olivat pitkälti leikkauksia ja kiristyskiä, joilla tavoitellaan hallitusohjelmassa ja julkisen talouden suunnitelmassa sovittuja säästöjä.

Merkittävä tämän raportin tarkasteluun sisältyvä muutos, joka vaikutti niin työttömien, eläkeläisten kuin lapsiperheidenkin tuloihin, on kansaneläkeindeksiin sidottujen etuuksien 0,85 prosentin leikkaus. Leikkauksen vaikutuksesta esimerkiksi työmarkkinatuki laski 32,68 eurosta 32,40 euroon/päivä (eli n. 7 euroa kuukaudessa) ja takuueläkkeen määrä laski 766,85 eurosta 760,26 euroon/kuukausi. Työttömyysturvan keskeisimmät muutokset olivat työttömän peruspäivärahan ja ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan enimmäiskeston lyhentäminen 500 päivästä 400 päivään ja omavastuunajan piteneminen viidestä seitsemään päivään. Lapsiperheitä koski etenkin lapsilisien 0,91 prosentin alennus. Opiskelijoiden taloudelliseen tilanteeseen vaikutti etenkin opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin sekä korkeakouluopiskelijoiden opintorahan tason leikkaus 303 tai 337 eurosta 250,28 euroon, samalle tasolla toisen asteen opintorahan tason kanssa. Yleisessä asumistuessa huomioon otettavia enimmäisasumismenoja rajoitettiin. (ks. vuoden 2017 etuusmuutoksista tarkemmin Mukkila ym. 2017.)

Osana kilpailukyky sopimusta palkansaajien työttömyysvakuutusmaksu nousi 0,45 prosenttiyksikköä, 1,60 prosenttiin palkasta ja palkansaajien eläkevakuutusmaksu nousi 0,45 prosenttiyksikköä, 6,15 prosenttiin alle 53-vuotiailla ja 7,65 prosenttiin 53–62 vuotta täyttäneillä. Lisäksi julkisen sektorin työntekijöiden lomarahojä leikattiin 30 prosenttia. Työllisyys- ja eläkevakuutusmaksun korotukset merkitsivät palkansaajille merkittävää lisärasitetta: esimerkiksi työntekijöiden maksaman työttömyysvakuutusmaksun arvioitiin vuonna 2017 kasvavan 353 miljoonaa euroa (HE 170/2016).

Kompensaationa kilpailukyky sopimuksesta palkansaajille koituviin menetyksiin, vuonna 2017 ansiotuloverotusta kevennettiin 0,5 prosenttiyksikköä korottamalla tuloveroasteikon tulo-rajajoja noin 1,1 prosentilla, alentamalla marginaaliveroprosentteja 0,25-prosenttiyksikköä ja nostamalla työtulovähennyksen enimmäismäärää 1 260 eurosta 1 420 euroon. Eläketulon verotusta kevennettiin korottamalla valtionverotuksen ja kunnallisverotuksen eläketulovähennyksiä. Vuoden 2017 tuloveromuutosten arvioitiin vähentävän verotuloja yhteensä 722

miljoonalla eurolla, josta työn verotuksen osuus oli 423 miljoonaa euroa ja eläketulon veronkevennyksen 137 miljoonaa euroa. (HE 135/2016.) Myös yrittäjien verotusta kevennettiin: niin sanotun yrittäjävähennyksen myötä yrittäjien tuloista viisi prosenttia muutettiin veropaaksi, minkä arvioitiin vähentävän verotuloja 123 miljoonalla eurolla (HE 176/2016).

**Vuoden 2018 talousarvio** sisälsi aikaisempia vuosia useampia parannuksia sosiaaliturvaan. Takuueläkkeeseen tehtiin noin 15 euron suuruinen tasokorotus, jonka myötä takuueläke nousi 760,26 eurosta 775,50 euroon kuukaudessa. Vähimmäismääräisiä sairaus- ja vanhempainpäivärahoja korotettiin edellisen vuoden 23,73 eurosta 24,64 euroon päivässä. Lapsilisän yksinhuoltajakorotus nousi 53,30 euroon kuukaudessa edellisen vuoden 48,55 eurosta. Äitiysavustuksen määrä nousi 140 eurosta 170 euroon. Opintorahaan tehtiin 75 euron suuruinen huoltajakorotus, ja opiskelijoiden asemaan vaikutti myös päätös siitä, että vanhempien tulot eivät enää vaikuta itsenäisesti asuvien 18- ja 19-vuotiaiden toisen osan opintorahan määrään. Työttömyysturvan omavastuu-aika lyheni seitsemästä päivästä viiteen päivään.

Useimpien parannusten vaikutukset julkiseen talouteen olivat pieniä. Esimerkiksi äitiysavustuksen kasvattamisen arvioitiin lisäävän julkisia menoja 1,7 miljoonaa euroa, vähimmäismääräisten päivärahojen korotuksen 8 miljoonaa euroa (HE 141/2017), lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen 9,5 miljoonaa euroa, opintorahan huoltajakorotuksen 10 miljoonaa euroa (HE 139/2017), ja takuueläkkeen korotuksen (asumistukimenojen lasku huomioiden) n. 17 miljoonaa euroa vuodessa (HE 125/2017). Julkisen talouden tasolla merkittävien muutoksista oli työttömyysturvan omavastuun lyhennys, jonka arvioitiin maksavan noin 36 miljoonaa euroa vuodessa.

Merkittävin vuoden 2018 sosiaaliturvaa heikentävä uudistus oli työttömyysturvan ehtoja kiristävä työttömyysturvan aktiivimalli, jonka vaikutuksia ei tämän raportin laskelmissa ole huomioitu. Kansaneläkeindeksiin jäädytystä jatkettiin, ja sen arvioitiin vähentävän etuusmenoja noin 52 miljoonaa euroa vuodessa (HE 123/2017).

Vuoden 2018 kansantaloudellisesti merkittävin veromuutos oli noin 300 miljoonan euron suuruinen kevennys palkansaaajien verotukseen, joka toteutettiin kasvattamalla työtulovähennystä 1420 eurosta 1540 euroon ja alentamalla marginaaliveroprosentteja kaikissa tuloluokissa. Solidaarisuusveron aiemmin linjattu alarajan nosto 90 000 euroon peruttiin. (HE 107/2017.) Merkittävä veroluonteisten maksujen kiristys oli palkansaaajien työttömyysvakuutusmaksun 0,30 prosenttiyksikön korotus 1,90 prosenttiin kiky-sopimuksen myötä. Korotuksen arvioitiin lisäävän työntekijöiden maksuja 238 miljoonalla eurolla (HE 136/2017). Lisäksi työntekijän työeläkemaksu nousi 0,20 prosenttiyksikköä.

## Tulot ja tulonjakoindikaattorit ennen reformeja

Taulukossa 2.7 tarkastellaan eri vuosien ja kumulatiivisten laskelmien tuloja ja tulonjakoindikaattoreita lähtötilanteessa, johon tilannetta lainsäädäntömuutosten kanssa verrataan.

Taulukosta käyvät ilmi tätä selvitystä varten kehitetyt sukupuolivaikutusten arviointiin sopivat tulonjakoindikaattorit, eli naisten ja miesten henkilötasoiset pienituloisuusasteet sekä miesten ja naisten sukupuolikohtaiset Gini-kertoimet. Kun pienituloisuutta tarkastellaan henkilötasolla, suhteessa modifioitujen henkilökohtaisen käytettävissä olevan tulon mediaaniin, vuoden 2016 lähtötilanteessa pienituloisiksi lukeutui 17,24 prosenttia naisista ja 15,89 prosenttia miehistä. Naisten henkilötasoiset pienituloisuusasteet ovat siis pari prosenttiyksikköä suuremmat kuin miesten. Miesten ja naisten keskinäisiä tuloeroja mittaava sukupuolikohtainen Gini-kerroin, joka niin ikään on laskettu modifioitua henkilökohtaisesta käytettävissä olevasta tulosta, on lähtötilanteessa miehillä selvästi suurempi (34,76) kuin naisilla (noin

28,15). Toisin sanoen miesten keskinäinen tulonjako on selvästi epätasa-arvoisempaa kuin naisten keskinäinen tulonjako.

## Taulukko 2.7. Vuosina 2016–2018 tehtyjen lainsäädäntömuutosten sukupuoli-vaikutuksia edeltävä lähtötilanne vuosittain ja kumulatiivisesti<sup>1</sup>

	Vuosi 2016		Vuosi 2017		Vuosi 2018		Vuodet 2016–2018	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
<b>BASELINE-tilanteen tulo, euroa / vuosi tai 3 vuotta</b>								
Keskiarvo	24 880	19 995	24 888	20 029	24 937	19 981	74 478	59 838
Mediaani	21 365	18 051	21 407	18 087	21 447	18 039	63 952	54 009
Alakvartiili	14 309	13 290	14 347	13 348	14 221	13 163	42 827	39 753
Yläkvartiili	29 520	24 302	29 569	24 376	29 739	24 427	88 354	72 731
<b>Yli 50 euroa vuositasolla hyötyvät</b>								
BASELINE-tilanteen tulo, euroa / vuosi tai 3 vuotta	25 388	22 019	31 433	25 482	34 435	26 041	87 861	71 746
<b>Yli 50 euroa vuositasolla häviävät</b>								
BASELINE-tilanteen tulo, euroa / vuosi tai 3 vuotta	61 224	34 520	15 086	14 452	22 367	20 423	81 234	52 511
<b>Tulonjakoindeksaattorit</b>								
BASELINE-tilanteen henkilötasoinen pienituloisuusaste, %	15,89	17,24	15,84	17,19	16,37	17,97	15,9	17,28
BASELINE-tilanteen sukupuolikohmainen Gini-kerroin	34,76	28,15	34,64	28,08	35,03	28,58	34,78	28,17

<sup>1</sup> Tulokset on laskettu käyttäen tulokäsittelynä modifioitua henkilökohtaista käytettävissä olevaa rahatuloa, jossa rahatulo on skaalattu elätettävien lasten määrän ja iän huomioivalla kertoimella. Siten myös kaikki taulukossa esitetyt euromäärät ovat ns. skaalattuja euromääriä.  
Lähde: SISU-mikrosimulointimalli.

Lisäksi taulukosta nähdään, että hyötyjien ja häviäjien henkilökohtaisen pohjatulon taso ennen reformien vaikutuksia vaihtelee vuosittain. Vuoden 2016 reformeissa hyötynneiden tulotaso on huomattavasti pienempi kuin hävinneiden. Vuosina 2017 ja 2018 tilanne on sen sijaan päinvastoin, joskin erot ovat vuonna 2018 pienemmät kuin vuonna 2017.

## 2.4.2 Kumulatiiviset vaikutukset 2016–2018

**Hallituksen vuosina 2016–2018 toteuttamat verotuksen ja sosiaaliturvan muutokset ovat hyödyttäneet keskimäärin sekä naisia että miehiä, mutta miehet ovat hyötynneet hieman naisia enemmän.** Vuosien 2016–2018 vero- ja etuusmuutosten kumulatiiviset vaikutukset – toisin sanoen muutosten yhteisvaikutukset kolmen vuoden aikana – on tiivistetty taulukoon 2.8. Kolmen vuoden aikana miesten modifioitujen henkilökohtaisten käytettävissä olevien rahatulot kasvoivat muutosten seurauksena keskimäärin 450 euroa ja naisten tulot 306 euroa. Myös suhteellisesti tarkasteltuna miehet hyöttyivät hallituksen politiikasta naisia enemmän: miesten käytettävissä olevat tulot kasvoivat vero- ja etuusmuutosten seurauksena keskimäärin 0,60 prosenttia ja naisten 0,51 prosenttia.

Reformeista hyötyi yli 50 euroa vuositasolla nettomääräisesti 1,3 miljoonaa miestä (61 prosenttia miehistä) ja 1,2 miljoonaa naista (54 prosenttia naisista). Reformeissa hävisi yli 50 euroa vuositasolla lähes 221 000 miestä (10 prosenttia miehistä) ja 275 000 naista (12 prosenttia naisista). Kolmen vuoden lopputuloksena reformien vaikutus vuositasolla alle 50 euroa runsaan 622 000 miehen ja 764 000 naisen modifioituihin henkilökohtaisiin käytettävissä oleviin rahatuloihin.

**Taulukko 2.8. Vuosina 2016–2018 tehtyjen lainsäädäntömuutosten kumulatiivisia sukupuolivaikutuksia<sup>1</sup>**

	Miehet	Naiset
<b>Tulomuutos, euroa / 3 vuotta</b>		
Keskiarvo	450	306
Mediaani	466	253
Alakvartiili	43	-17
Yläkvartiili	954	747
<b>Tulomuutos keskimäärin, % / 3 vuotta</b>	0,60	0,51
<b>Yli 50 euroa vuositasolla hyöttyvät</b>		
Hyöttyjien määrä <sup>2</sup>	1 307 000	1 223 000
Hyöttyjien osuus, %	61	54
Hyöty keskimäärin, euroa / 3 vuotta	986	827
Hyöty keskimäärin, % / 3 vuotta	1,12	1,15
<b>Yli 50 euroa vuositasolla häviävät</b>		
Häviäjien määrä	221 000	275 000
Häviäjien osuus, %	10	12
Tappio keskimäärin, euroa / 3 vuotta	-1 525	-1 205
Tappio keskimäärin, % / 3 vuotta	-1,88	-2,29
<b>Tulonjakoindikaattorit</b>		
Henkilötasoisien pienituloisuusasteen <sup>3</sup> muutos, %-yks.	0,23	0,32
Sukupuolikohtaisen Gini-kertoimen muutos, %-yks	0,09	0,19

<sup>1</sup> Tulokset on laskettu käyttäen tulokäsittelynä modifioitua henkilökohtaista käytettävissä olevaa rahatuloa, jossa rahatulo on skaalattu elätettävien lasten määrän ja iän huomioivalla kertoimella. Siten myös kaikki taulukossa esitetyt euromäärät ovat ns. skaalattuja euromääriä.

<sup>2</sup> Hyöttyjien ja häviäjien määrät on pyöristetty lähimpään tuhanteen.

<sup>3</sup> Pienituloisuusrajana on käytetty 60 prosenttia mediaanituloista.

Lähde: SISU-mikrosimulointimalli. Euromäärät vuoden 2018 hintatasossa

Kolmen vuoden reformien yhteisvaikutuksesta aikuisväestön modifioitujen henkilökohtaisten käytettävissä olevien tulojen tuloerot ja pienituloisuusasteet kasvoivat sekä miehillä että naisilla. Miesten henkilötasoinen pienituloisuusaste kasvoi lakimuutosten seurauksena 15,9 prosentista 0,23 prosenttiyksikköä ja naisten 17,28 prosentista 0,32 prosenttiyksikköä. Ennen reformeja naisten pienituloisuusaste oli 1,38 prosenttiyksikköä korkeampi kuin miesten, kolmen vuoden reformien seurauksena jonkin verran enemmän eli 1,47 prosenttiyksikköä. Sekä miesten että naisten keskinäiset tuloerot kasvoivat. Naisten keskinäisen tulonjaon epätasaisuus kasvoi hieman enemmän kuin miesten (Sukupuolikohtaisen Gini-kertoimen muutos miehillä 0,09 ja naisilla 0,19 prosenttiyksikköä).

Kolmen vuoden aikana osa henkilöistä on voinut hyötyä yhtenä vuonna ja hävitä toisena vuonna, ja lopputulos voi olla kumulatiivisesti neutraali. Muutokset ovat voineet olla myös samansuuntaisia tai erisuuntaisia jokaisena vuotena, ja näkyä sitten lopputuloksissa suurempina tai pienempinä muutoksina. Muutokset eri perhetyyppeihin kuuluvien naisten ja miesten tuloissa jäljempänä havainnollistavat tätä tilannetta, koska eri tulotasoille, ikäryhmiin ja perhe-elinvaiheeseen kuuluvat ovat usein eri etuuksien piirissä.

Hallituksen politiikasta yli 50 euroa vuositasolla hyöttyvien osuudet olivat suuremmat työikäisessä mies- ja naisväestössä (yli 60 prosenttia molemmissa ryhmissä) kuin eläkeikäisessä väestössä (37 prosenttia miehistä ja 25 prosenttia naisista). Työikäisten hyöttyjien hyödyt olivat myös sekä euromääräisesti että suhteellisesti suuremmat kuin 65 vuotta täyttäneiden. Työikäisten reformeista hyöttyneiden miesten hyöty oli euromääräisesti suurempi (1 033 euroa) kuin saman ikäisten hyöttyneiden naisten (863 euroa), mutta suhteellinen hyöty oli suunnilleen sama (1,2 prosenttia). Suhteellisesti vähiten, alle prosentin, hyöttyivät alaikäisten lasten yksinhuoltajanaiset sekä 65 vuotta täyttäneet, yksin tai parisuhteessa asuvat naiset ja miehet. (Ks. liite 5, taulukko 1a.)

Reformeissa yli 50 euroa vuositasolla hävinneiden tappiot modifioituissa henkilökohtaisissa käytettävissä olevissa rahatuloissa olivat sekä euromääräisesti että suhteellisesti suuremmat kuin reformeissa hyötyneiden hyödyt. Hävinneiden työikäisten miesten tappio oli keskimäärin lähes 1 600 euroa (2,2 prosenttia) ja naisten lähes 1 400 euroa (2,8 prosenttia). Suhteellisesti eniten henkilökohtaisissa tuloissaan menettivät kotona asuvat 18–24-vuotiaat lapset (yli 8 prosenttia), asuntokuntaväestöön kuulumattomat naiset ja miehet (noin 5 prosenttia) ja perhetyyppiin 'Muu, asuntokuntaväestöä' kuuluvat työikäiset (3–4 prosenttia). Eläkeikäisessä väestössä tappiot olivat euromääräisesti ja suhteellisesti pienemmän kuin työikäisessä väestössä, ja erot miesten (1 035 euroa) ja naisten (397 euroa) tappioiden kesken suuremmat kuin työikäisessä väestössä. (Ks. liite 5, taulukko 1b).

Tulotason mukainen tarkastelu osoittaa, että vuosien 2016–2018 reformeista yli 50 euroa vuodessa hyötyneiden naisten ja miesten osuus kasvoi siirryttäessä alemmilla ylemmille tulotasoille aina yhdeksänteen tulokymmenyksen asti, joskin samalla suhteellinen hyöty henkilökohtaisiin tuloihin väheni. Yli 65-vuotiaiden kohdalla tilanne ei ollut yhtä suoraviivainen, mutta hyödyt eri tulotasoilla olivat työikäisten hyötyjä pienemmät niin euroina kuin suhteellisesti. Reformeissa menettäneiden osuus oli sen sijaan suurin alimmilla tulotasoilla ja väheni tulotason kasvaessa. Tappioiden suhteellinen suuruusluokka oli suurempi alemmissa kuin ylemmissä tulokymmenyksissä, mutta euromääräiset tappiot olivat suurimmat ylimässä tulokymmenyksessä. Työikäisten tappiot olivat ylittä tulokymmenystä lukuun ottamatta usein vähintään kolminkertaiset sekä euromääräisesti että suhteellisesti verrattuna 65 vuotta täyttäneisiin naisiin ja miehiin. (Ks. liite 5, taulukko 1c ja 1d.)

### 2.4.3 Vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutukset vuositasolla

**Vuosien 2016, 2017 ja 2018 talousarviot ovat olleet sukupuolivaikutuksiltaan hyvin erilaisia.** Vuoden 2016 talousarvio hyödytti naisia jonkin verran miehiä enemmän ja vuoden 2017 talousarvio puolestaan hyödytti miehiä selvästi enemmän kuin naisia. Vuoden 2018 budjetin keskimääräiset tulomuutokset sekä hyötyjien ja häviäjien tilanne ei taas miesten ja naisten osalta juuri poikennut toisistaan. Vuosina 2016–2018 tehtyjen lainsäädäntömuutosten sukupuolivaikutuksia on koottu taulukkoon 2.9 jokaisen vuoden osalta erikseen.

**Vuoden 2016 vero- ja etuusmuutosten** seurauksena naisten keskimääräiset modifioidut henkilökohtaiset käytettävissä olevat tulot kasvoivat miesten tuloja enemmän: naisten tulot kasvoivat 0,35 prosenttia (70 euroa) vuodessa ja miesten tulot 0,21 prosenttia (51 euroa). Yli 50 euroa vuositasolla hyötyviä oli miesten ja naisten joukossa lähes saman verran, suunnilleen puolet. Yli 50 euroa hävinneitä oli vähän, miehistä seitsemän prosenttia ja naisista viisi prosenttia. Hyötyjien keskimääräinen lisäys käytettävissä oleviin tuloihin oli kuitenkin selvästi pienempi (noin 148–151 euroa vuodessa) kuin reformeissa hävinneiden keskimääräinen tappio (393–244 euroa vuodessa). Sekä miesten että naisten henkilökohtainen pienituloisuusaste laski lakimuutosten seurauksena 0,05 prosenttiyksikköä. Lisäksi vuoden 2016 vero- ja etuusmuutokset tasoittivat sekä miesten että naisten keskinäistä tulonjakoa. Miesten keskinäiset tuloerot tasoittuivat hieman naisten välisiä tuloeroja enemmän (Gini-kertoimen muutos miehillä -0,12 ja naisilla -0,07 prosenttiyksikköä). (Ks. taulukko 2.9.)

Hyötyjien ja häviäjien tarkastelu perhetyypin mukaan (ks. liite 5, taulukko 2a ja 2b), paljastaa, että vuoden 2016 vero- ja etuusmuutokset hyödyttivät suhteessa useimmin puolison ja vanhempien lasten kanssa asuvia naisia (81 ja 78 prosenttia ryhmästä). Suhteessa eniten häviäjiä puolestaan oli naispuolisten alaikäisten lasten yksinhuoltajien joukossa (17 prosenttia ryhmästä). Työikäiset naiset ja miehet (molemmista yli 60 prosenttia) hyötyivät hallituksen reformeista selvästi eläkeikäisiä miehiä ja naisia (molemmista alle 20 prosenttia) useammin pitkälti satoja miljoonia palkansaajille kanavoineen työtulovähennyksen korotuksen

ansioista. Sekä suhteellisesti että euromääräisesti eniten vuoden 2016 vero- ja etuusmuutoksista hyötyivät kuitenkin eläkeikäiset naiset (0,9 prosenttia / 170 euroa). Pääasiallisena syynä tähän on pienituloisille eläkeläisille, useimmin naisille kohdentuva takuueläkkeen 20 euron kuukausittainen korotus.

**Taulukko 2.9. Vuosien 2016–2018 vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutuksia vuosittain<sup>1</sup>**

	Vuosi 2016		Vuosi 2017		Vuosi 2018	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
<b>Tulomuutos, euroa / vuosi</b>						
Keskiarvo	51	70	136	43	36	28
Mediaani	56	63	103	28	33	29
Alakvartiili	4	13	-3	-56	-20	-18
Yläkvartiili	142	148	276	156	83	72
<b>Tulomuutos, %/ vuosi, keskiarvo</b>	0,21	0,35	0,55	0,21	0,14	0,14
<b>Yli 50 euroa vuositasolla hyötyvät</b>						
Henkilöiden määrä <sup>2</sup>	1 095 000	1 172 000	1 276 000	955 000	896 000	810 000
Osuus, %	51	52	59	42	42	36
Hyöty keskimäärin, euroa / vuosi	148	151	334	273	112	100
Hyöty keskimäärin, % / vuosi	0,58	0,69	1,06	1,07	0,32	0,38
<b>Yli 50 euroa vuositasolla häviävät</b>						
Henkilöiden määrä	151 000	114 000	385 000	610 000	353 000	340 000
Osuus, %	7	5	18	27	16	15
Tappio keskimäärin, euroa / vuosi	-393	-244	-352	-275	-74	-75
Tappio keskimäärin, % / vuosi	-0,64	-0,71	-2,33	-1,91	-0,33	-0,37
<b>Tulonjakoindeksaattorit</b>						
Henkilötasoisien pienituloisuusasteen <sup>2</sup> muutos, %-yks.	-0,04	-0,05	0,39	0,56	-0,06	-0,11
Sukupuolikohtaisen Gini-kertoimen muutos, %-yks.	-0,12	-0,07	0,28	0,35	0,04	0,02

<sup>1</sup> Tulokset on laskettu käyttäen tulokäsittelyä modifioitua henkilökohtaista käytettävissä olevaa rahatuloa, jossa rahatulo on skaalattu elätettävien lasten määrän ja iän huomioivalla kertoimella. Siten myös kaikki taulukossa esitetyt euromäärät ovat ns. skaalattuja euromääriä.

<sup>2</sup> Hyötyjen ja häviöiden määrät on pyöristetty lähimpään tuhanteen.

<sup>3</sup> Pienituloisuusrajana on käytetty 60 prosenttia mediaanituloista.

Lähde: SISU-mikrosimulointimalli. Euromäärät vuoden 2018 hintatasossa.

Kokonaisuudessaan hyödyt kohdentuivat ylemmille tulotasolle. Reformeista pääosin hyötyvässä työikäisessä väestössä yli 50 euroa hyötyvien osuus kasvoi alimman tulokymmenyksen alle 20 prosentista ylemmille tulotasolle (6.–9. tulokymmenys) siirryttäessä aina 80–90 prosenttiin. Tappiot kohdistuivat sekä työikäisillä että eläkeikäisillä miehillä ja naisilla ylimpään tulokymmenykseen, todennäköisesti solidaarisuusveron alarajan nostosta johtuen. Koska henkilökohtaisten tulojen ylimmässä tulokymmenyksessä on vain vähän naisia (ks. kuvio 2.3 edellisessä osiossa), lukumääräisesti näistä häviäjistä selkeä enemmistö, lähes kolme neljäsosaa, oli miehiä. (Ks. liite 5, taulukko 2c ja 2d.)

**Vuoden 2017 vero- ja etuusmuutokset** olivat sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta kolmesta tarkasteluvuodesta negatiivisimmat. Sipilän hallituksen vero- ja etuusreformien hie-man miehiä suosiva kokonaiskuva johtuu pitkälti juuri vuoden 2017 reformeista. Taulukosta 2.9 käy ilmi, että miesten modifioitujen henkilökohtaisten käytettävissä olevien rahatulot kasvoivat keskimäärin selvästi naisten tuloja enemmän: miesten tulot keskimäärin 0,55 prosenttia (136 euroa) ja naisten tulot 0,21 prosenttia (43 euroa). Kuten vuonna 2016 myös vuonna 2017 yli puolet koko väestöstä hyötyi muutoksista yli 50 euroa vuositasolla. Tällä kertaa selvä enemmistö hyötyjistä oli kuitenkin miehiä: jopa 59 prosenttia miehistä lukeutui hyötyjiin, kun taas naisista vain 42 prosenttia hyötyi yli 50 euroa. Hävinneistä lähes miljoonasta henkilöstä puolestaan lähes kaksi kolmasosaa (610 000) oli naisia, ja kaikkiaan joka neljäs nainen (27 prosenttia) lukeutui häviäjiin. Koska hyötyjien tulot olivat selvästi keskimääräisten häviäjien tuloja suuremmat (ks. taulukko 2.7), keskimääräiset tappiot olivat suhteellisesti



merkittävästi keskimääräisiä hyötyjä suuremmat. Hävinneet miehet menettivät keskimäärin jopa 2,33 prosenttia tuloistaan (-352 euroa), naisetkin lähes kaksi prosenttia (-275 euroa).

Koska vuoden 2017 häviäjät olivat jo muutenkin pienituloisia (ks. taulukko 2.7), reformien seurauksena sekä miesten että naisten pienituloisuusaste kasvoi, naisten enemmän kuin miesten (+0,56 prosenttiyksikköä vs. +0,39 prosenttiyksikköä) (ks. taulukko 2.9). Vuoden 2017 reformit myös lisäsivät selvästi sekä naisten että miesten keskinäisen tulonjaon epätasaisuutta. Naisten keskinäiset tuloerot kasvoivat hieman miesten keskinäisiä tuloeroja enemmän (Naisten Gini-kertoimen muutos +0,35 prosenttiyksikköä, miesten +0,28 prosenttiyksikköä).

Hyötyjien ja häviäjien tarkastelu perhetyyppien mukaan (ks. liite 5, taulukko 3a ja 3b) paljastaa, että suhteessa eniten hyötyjiä oli työikäisten puolison ja lasten kanssa asuvien miesten joukossa (76–77 prosenttia), kun taas suhteessa eniten häviäjiä oli laitosväestöön kuuluvissa eläke- ja työikäisissä naisissa ja miehissä (65 ja 46 prosenttia, 54 ja 39 prosenttia). Sekä euromääräisesti että suhteellisesti eniten menettivät sekä miesten että naisten kohdalla vanhempiensa luona asuvat 18–24-vuotiaat. Vaikka eläkeikäiset ja etenkin eläkeikäiset naiset hävisivät työikäisiä selvästi useammin, heidän suhteelliset ja euromääräiset tappionsa jäivät työikäisten tappioita pienemmiksi.

Sekä miesten että naisten joukossa reformien hyödyt kohdentuivat ylemmille tulotasoille. Esimerkiksi ylimpiin tulokymmenyksiin (9.–10.) kuuluvista työikäisistä miehistä 85–89 prosenttia hyötyi yli 50 euroa, alimmissa tulokymmenyksissä (1.–2.) hyötyjiä oli vain 10–15 prosenttia. Tappiot puolestaan keskittyivät alemmille tulotasoille. Esimerkiksi eläkeikäisistä naisista alimmissa tulokymmenyksissä yli 50 euroa hävisi 90–95 prosenttia, ylimmissä tulokymmenyksissä vain 3–5 prosenttia. Alimmissa tulokymmenyksissä tappiot olivat sekä euromääräisesti että suhteellisesti selvästi suuremmat kuin ylemmissä tulokymmenyksissä. (Ks. liite 5 taulukko 3c ja 3d.)

**Vuoden 2018 talousarvio**, joka sisälsi aiempia vuosia enemmän parannuksia sosiaaliturvaan, kohteli miehiä ja naisia keskimäärin hyvin samalla tapaa. Sekä miesten että naisten modifioitujen henkilökohtaiset käytettävissä olevat rahatulot kasvoivat reformien seurauksena keskimäärin 0,14 prosenttia, miesten 36 euroa ja naisten 28 euroa. Reformeista yli 50 euroa vuositasolla hyötynneitä oli vähemmän kuin edellisinä vuosina (yhteensä 1,7 miljoonaa), ja miehet hyötysivät reformeista hieman naisia useammin (42 prosenttia miehistä vs. 36 prosenttia naisista). Häviäjiä oli noin 700 000, ja miesten joukossa häviäjien osuus oli hieman naisia suurempi (16 ja 15 prosenttia). Sekä keskimääräiset hyödyt että keskimääräiset tappiot olivat pienempiä kuin edellisinä vuosina, eikä miesten ja naisten välillä ollut kummankaan suhteen merkittäviä eroja. Vuoden 2018 talousarvio laski hieman sekä miesten että naisten pienituloisuusastetta, mutta sekä miesten että naisten keskinäiset tuloerot Gini-kertoimella mitattuna kasvoivat hieman. (Ks. taulukko 2.9.)

Aiempiin vuosiin verrattuna hyödyt ja tappiot jakautuivat suhteellisen tasaisesti eri mies- ja naisryhmille (ks. liite 5, taulukot 4a–4d). Perhetyypeittäin tarkasteltuna yksinasuvat miehet ja naiset häviävät suhteessa puolison kanssa asuvia ja perheellisiä hieman useammin, ja yksinasuvia on myös hieman vähemmän reformeista hyöttyvien joukossa. Eläkeikäisistä miehistä ja naisista hyötyjiä on vain 16 ja 14 prosenttia, kun taas työikäisistä hyötyjiä oli 49 ja 44 prosenttia. Häviäjiä oli etenkin eläkeikäisten miesten joukossa: heistä 44 prosenttia hävisi enemmän kuin 50 euroa vuositasolla. Sekä miehissä että naisissa hyötyjät painottuivat selvästi ylimpiin tulodesiileihin. Euromääräiset hyödyt ja tappiot olivat suurin piirtein samaa kokoluokkaa kaikissa perhetyypeissä asuvilla ja kaikkiin tulodesiileihin kuuluvilla (joskin keskituloiset hyötysivät hieman vähemmän), eikä naisten ja miesten välillä ollut merkittäviä eroja.

Suhteellisesti suurimmat hyödyt ja tappiot kokivat alimpia desileihin kuuluvat miehet ja naiset.

#### 2.4.4 Kansaneläkeindeksin muutosten sukupuolivaikutukset

Tässä osiossa tarkastellaan vuosien 2016, 2017 ja 2018 talousarvioihin sisältyneiden kansaneläkeindeksin leikkauksen ja jäädytysten vaikutuksia. Tarkastelun kohteena ovat vuoden 2017 0,85 prosentin leikkaus kansaneläkeindeksiin sidottuihin etuuksiin ja lapsilisään tehty 0,91 prosentin leikkaus sekä vuoden 2018 kansaneläkeindeksin jäädytys. Lisäksi tarkastellaan kaikkien vuosien 2016–2018 kansaneläkeindeksin muutosten kumulatiivisia sukupuoli-vaikutuksia. Tarkastelun perusteella indeksileikkaukset ja jäädytykset ovat kohdentuneet selvästi naisiin ja niistä ovat kärsineet etenkin eläkeikäiset sekä pienituloiset.

Kela vahvistaa vuosittain kansaneläkeindeksin, jonka perusteella tarkistetaan siihen sidottujen etuuksien euromääriä. Tarkistus koskee mm. kansaneläkkeen lisäksi takuueläkettä, perhe-eläkettä, rintamalisiä, sotilasavustuksen perusavustusta, vammaistukia, työttömyysturvan peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea, lastenhoidon tukia ja sairausvakuutuksen vähimmäispäivärahoja. Kansaneläkeindeksi seuraa Tilastokeskuksen laskemaa elinkustannusindeksiä. Indeksitarkistuksen tarkoituksena on vähentää inflaation myötä tapahtuvaa etuuksien ostovoiman heikkenemistä. (Mukkila ym. 2017, 7.) Kansaneläkeindeksin leikkaus ja jäädyttäminen merkitsevät sitä, että siihen sidotut sosiaalietuudet jäävät pysyvästi jälkeen elinkustannusten kehittymisestä.

Kansaneläkeindeksi ja siten perusturvan indeksikorotukset ovat olleet jäädytettynä vuodesta 2015 lähtien – eli siis jo edellisen hallituksen toimesta. Juha Sipilän hallitus päätti hallitusohjelmassa jatkaa indeksin ja siihen sidottujen etuuksien jäädytystä vuoteen 2019 saakka osana julkisen talouden säästöjä (VNK 2015). Edellämainittujen etuuksien lisäksi jäädytys koskee myös muita kansaneläkeindeksiin sidottuja rahamääriä, kuten lääkekorvausten vuotuisen omavastuun rajaa. Jäädytys vaikuttaa myös kansaneläkkeen määrään sidottuun verotuksen eläketulovähennyksen määrään. Toimeentulotuen perusosa on ainoana etuutena jätetty jäädytyksen ulkopuolelle: siihen tehdään vuosittain puuttuvaa indeksikorotusta vastaava korotus.

Vuonna 2016 kaksi etuutta – lapsilisät ja opintoraha – irrotettiin kansaneläkeindeksistä. Lapsilisien indeksisidonnaisuuden poiston arvioitiin tuovan vuosina 2016–2019 yhteensä 64,4 miljoonan euron säästön. Vuonna 2016 poisto toisi viiden miljoonan euron lisämenot, mutta vuonna 2017 säästö olisi noin 10,1 miljoonaa euroa, vuonna 2018 noin 24,4 miljoonaa euroa ja vuonna 2019 noin 35,8 miljoonaa euroa. (HE 70/2015.) Opintorahan indeksisidonnaisuuden poistamisen arvioitiin tuovan vuoteen 2019 mennessä 23 miljoonan euron säästön. (HE 40/2015.)

Vuonna 2017 kansaneläkeindeksiin tehtiin 0,85 prosentin suuruinen leikkaus, sillä matalan inflaation vuoksi hallitusohjelman säästötavoitteita ei olisi saavutettu pelkällä indeksijäädytyksellä. Veteraanilisiä jätettiin leikkauksen ulkopuolelle, ja jäädytettiin vuoden 2016 tasoon. Leikkaus ei koskenut myöskään jäädytysten ulkopuolelle jätettyä toimeentulotuen perusosaa, jota korotettiin. Leikkauksen arvioitiin vähentävän vuonna 2017 etuusmenoja yhteensä 73,0 miljoonaa euroa, josta merkittävin osa kohdistuisi työttömyysturvamenoihin (35,4 miljoonaa euroa) ja kansaneläkemenoihin (27,5 miljoonaa euroa). (HE 149/2016.) Kansaneläkeindeksin toteutunut ja hypoteettinen kehitys vuosina 2015–2018 on esitetty liitteen 1 taulukossa 3.



Kansaneläkeindeksistä vuonna 2016 irrotettuun lapsilisään tehtiin vuonna 2017 samantasoinen leikkaus kuin kansaneläkeindeksiin. Koska yksinhoitajakorotus jätettiin leikkauksen ulkopuolelle, alennettiin muiden lapsilisien tasoa 0,91 prosentilla. Lapsilisän leikkauksen arvioitiin vähentävän etuusmenoja yhteensä 11,7 miljoonaa euroa, mutta kasvattavan toimeentulotuen tarvetta 1,7 miljoonaa euroa. (HE 151/2016.)

Vuosien 2016–2018 indeksimuutosten vaikutus on tuntuvin niiden etuuksien kohdalla, joihin ei ole tehty ylimääräisiä korotuksia. Näitä ovat esimerkiksi työttömien perusturva, lapsilisät, opintotuki ja kotihoidontuki. (vrt. Honkanen 2018, 6.)<sup>12</sup>

Taulukosta 2.10 nähdään, että vuoden 2017 kansaneläkeindeksiin sidottujen etuuksien 0,85 prosentin sekä lapsilisän 0,91 prosentin leikkauksen seurauksena yli 1,4 miljoonaa ihmistä hävisi enemmän kuin 50 euroa vuodessa. Näihin häviäjiin lukeutui peräti 36 prosenttia naisista, kun taas miehistä vain 28 prosenttia hävisi yli 50 euroa. Leikkauksen vaikutus modifioituihin henkilökohtaisiin käytössä oleviin tuloihin oli naisilla ja miehillä lähes samansuuruinen (97 euroa ja 95 euroa), mutta keskimäärin pienempituloiset naiset hävisivät suhteessa miehiä enemmän (0,59 prosenttia tuloista vs. 0,51 prosenttia tuloista).

## Taulukko 2.10. Kansaneläkeindeksin ja lapsilisien leikkauksen (2017), kansaneläkeindeksin jäädytyksen (2018) ja kansaneläkeindeksiin sidottujen etuuksien vuosien 2016–2018 kumulatiivisia sukupuolivaikutuksia<sup>1</sup>

	Kansaneläkeindeksin ja lapsilisien leikkaus 2017		Kansaneläkeindeksin jäädytys 2018		Indeksimuutosten kumulatiiviset vaikutukset 2016–2018	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
<b>Tulomuutos, euroa / vuosi / 3 vuotta</b>						
Keskiarvo	-32	-41	-15	-19	-74	-97
Mediaani	-8	-14	0	-5	-19	-36
Alakvartiili	-56	-77	-28	-37	-140	-190
Yläkvartiili	0	0	0	0	0	0
<b>Tulomuutos keskim., % / vuosi / 3 vuotta</b>	-0,13	-0,20	-0,06	-0,10	-0,10	-0,16
<b>Yli 50 euroa vuositulolla häviävät</b>						
Häviäjien lukumäärä <sup>2</sup>	596 000	821 000	223 000	368 000	467 000	644 000
Häviäjien osuus, %	28	36	10	16	22	28
Tappio keskim., € / vuosi / 3 vuotta	-95	-97	-62	-62	-259	-267
Tappio keskim., % / vuosi / 3 vuotta	-0,51	-0,59	-0,37	-0,41	-0,46	-0,55
<b>Tulonjakoindeksit</b>						
Henkilötulojen pienituloisuusasteen muutos, %-yks. <sup>3</sup>	0,09	0,20	0,05	0,10	0,05	0,13
Sukupuolikohtaisen Gini-kertoimen muutos, %-yks	0,07	0,10	0,04	0,05	0,05	0,08

<sup>1</sup> Tulokset on laskettu käyttäen tulokäsitteenä modifioitua henkilökohtaista käytettävissä olevaa rahatuloa, jossa rahatulo on skaalattu elätettävien lasten määrän ja iän huomioivalla kertoimella. Siten myös kaikki taulukossa esitetyt euromäärät ovat ns. skaalattuja euromääriä.

<sup>2</sup> Hyötyjen ja häviöiden määrät on pyöristetty lähimpään tuhanteen.

<sup>3</sup> Pienituloisuusrajana on käytetty 60 prosenttia mediaanituloista.

Lähde: SISU-mikrosimulointimalli. Euromäärät vuoden 2018 hintatasossa.

Leikkaus kohdentui selvästi eläkeikäiseen väestöön (ks. liite 5, taulukot 5a ja 5b). Peräti 86 prosenttia eläkeikäisistä naisista ja 73 prosenttia eläkeikäisistä miehistä hävisi yli 50 euroa. Eläkeikäisten naisten modifioitujen henkilökohtaisien käytettävissä olevien tulot laskivat keskimäärin 0,60 prosenttia eli 102 euroa (eläkeikäisten miesten 0,49 prosenttia ja 95 euroa).

<sup>12</sup> Honkanen (2018) nykyistä hallituskautta pidemmälle ulottuvan tarkastelun mukaan työttömän peruspäiväraha on vuonna 2019 noin 29 euroa pienempi kuin se olisi ollut ilman vuoden 2012 jälkeen tehtyjä indeksileikkauksia ja -jäädytyksiä. Lapsilisässä ero on noin 17 euroa ja opintotuessa noin 59 euroa. Myös lasten kotihoidon tuessa (vuonna 2019 n. 22 euroa pienempi) ja täyden kansaneläkkeen määrässä (ero vuonna 2019 n. 26 euroa) indeksileikkauksien ja jäädytysten vaikutus on tuntuva.

Paljon häviäjiä oli myös laitosväestöön kuuluvissa miehissä ja naisissa (35 prosenttia molemmissa ryhmissä), joiden tappiot olivat lisäksi perhetyypeistä suurimmat. Alempiin tulokymmenyksiin (2.–4. tulokymmenys) sijoittuvat hävisivät useimmin sekä miesten että naisten kohdalla.

Taulukosta 2.10 nähdään, että koko väestön tasolla tarkasteltuna (ts. mukana myös henkilöt, joita leikkaus ei koskettanut) naisten modifioituneet henkilökohtaiset käytettävissä olevat tulot vähenivät keskimäärin 0,20 prosenttia (41 euroa) vuodessa, miesten vastaavat tulot hieman vähemmän, 0,13 prosenttia (32 euroa). Sekä miesten että naisten henkilökohtainen pienituloisuusaste kasvoi indeksileikkauksen seurauksena, naisten enemmän kuin miesten (0,20 %-yksikköä vs. 0,09 %-yksikköä). Sekä miesten että naisten sisäinen tulonjako kasvoi, naisten hieman enemmän kuin miesten.

Vuoden 2018 kansaneläkeindeksin jäädytyksen vaikutukset olivat samansuuntaiset kuin vuoden 2017 indeksileikkauksen, joskin hieman pienemmät. Yli 50 euroa vuositulolla hävisi vajaa 600 000 henkilöä, 16 prosenttia naisista ja 10 prosenttia miehistä. Vaikka keskimääräinen tappio oli miehillä ja naisilla sama (62 euroa), jäädytys vähensi suhteellisesti enemmän naisten kuin miesten tuloja (-0,10 prosenttia vs. -0,06 prosenttia) (ks. taulukko 4.4). Myös vuoden 2018 indeksijäädytys kohdentui eläkeikäiseen väestöön: siinä missä vain viisi prosenttia työikäisistä miehistä ja naisista hävisi vuositulolla yli 50 euroa, eläkeikäisistä naisista häviäjiin lukeutui 46 prosenttia ja eläkeikäisistä miehistä 28 prosenttia. Myös indeksijäädytys kohdistui sekä miehillä että naisilla alimpiin tulokymmenyksiin (2.–4.). Koko väestön tasolla vuoden 2018 indeksijäädytys vähensi miesten käytettävissä olevia tuloja keskimäärin 15 eurolla ja naisten 19 eurolla vuodessa. Naisten henkilökohtainen pienituloisuusaste kasvoi 0,10 prosenttiyksikköä, miesten 0,05 prosenttiyksikköä. (Liite 5, taulukot 6a ja 6b.)

Indeksileikkausten tarkastelu kumulatiivisesti on tärkeää, sillä se tuo esiin vuositulolla marginaalisilta näyttävien muutosten pidemmän aikavälin yhteisvaikutukset. Vuosien 2016–2018 indeksimuutosten<sup>13</sup> kumulatiivisten vaikutusten tarkastelu vahvistaa, että indeksimuutokset ovat pääsääntöisesti kohdentuneet nimenomaan naisiin. Taulukosta 2.10 käy ilmi, että muutoksien vaikutuksesta yli 50 euroa vuositulolla on hävinnyt 28 prosenttia naisista, jotka ovat kolmen vuoden aikana menettäneet keskimäärin 0,55 prosenttia modifioituneista henkilökohtaisista käytettävissä olevista tuloistaan (267 euroa). Muutoksissa hävinneitä miehiä on hieman vähemmän (22 prosenttia) ja miesten tappiot ovat hieman naisten tappioita pienemmät. Sukupuolen tarkastelu suhteessa ikään, perhetyyppiin ja tulotasoon tuo esiin etenkin sen, että eläkeikäiset miehet ja naiset ovat kärsineet indeksimuutosten yhteisvaikutuksista työikäisiä useammin ja enemmän ja että muutokset ovat kohdistuneet etenkin eläkeikäisiin naisiin (ks. liite 5, taulukot 7a ja 7b). Taulukossa 2.11 on vielä havainnollistettu indeksimuutosten kohdentumista eläkeikäisiin naisiin vertailemalla muutosten kumulatiivisia vaikutuksia sukupuolen ja ikäluokan mukaan.

Vähentämällä useampien naisten kuin miesten tuloja ja vähentämällä naisten tuloja miesten tuloja suhteessa enemmän, vuosien 2016–2018 indeksijäädytykset ja leikkaukset ovat osaltaan vaikuttaneet siihen, että miehet ovat hyötynyt Sipilän hallituksen vero- ja etuusmuutoksista naisia enemmän.

<sup>13</sup> Laskelma kattaa seuraavat muutokset: lapsilisän ja opintorahan irrottaminen Kela-indeksistä (2016), kansaneläkeindeksin 0,85 % leikkaus ja lapsilisän n. 0,85 % leikkaus (2017), kansaneläkeindeksin jäädytys (2018)

## Taulukko 2.11. Kansaneläkeindeksin ja siihen sidottujen etuuksien muutosten kumulatiivisia sukupuolivaikutuksia ikäryhmittäin 2016–2018<sup>1</sup>

	Miehet	Naiset
<b>Tulojen keskim. muutos, €/ 3 vuotta</b>	-74	-97
18–64-vuotiaat	-42	-47
65 vuotta täyttäneet	-185	-224
<b>Tulojen keskim. muutos, %/ 3 vuotta</b>	-0,10	-0,16
18–64-vuotiaat	-0,06	-0,08
65 vuotta täyttäneet	-0,25	-0,41
<b>Häviäjät, lukumäärä yht.<sup>2</sup></b>	467 000	644 000
18–64-vuotiaat	198 000	209 000
65 vuotta täyttäneet	269 000	436 000
<b>Häviäjien osuus, %</b>	22	28
18–64-vuotiaat	12	13
65 vuotta täyttäneet	55	68
<b>Häviäjien keskimääräinen tappio, €</b>	-279	-267
18–64-vuotiaat	-252	-243
65 vuotta täyttäneet	-264	-279
<b>Häviäjien keskimääräinen tappio, %</b>	-0,46	0,55
18–64-vuotiaat	-0,51	-0,53
65 vuotta täyttäneet	-0,44	-0,56

<sup>1</sup> Tulokset on laskettu käyttäen tulokäsittelynä modifioitua henkilökohtaista käytettävissä olevaa rahatuloa, jossa rahatulo on skaalattu elätettävien lasten määrän ja iän huomioivalla kertoimella. Siten myös kaikki taulukossa esitetyt euromäärät ovat ns. skaalattuja euromääriä.

<sup>2</sup> Hyötyjien ja häviäjien määrät on pyöristetty lähimpään tuhanteen.

Lähde: SISU-mikrosimulointimalli. Euromäärät vuoden 2018 hintatasossa.

### 2.4.5 Esimerkkejä yksittäisten reformien sukupuolivaikutuksista

Tässä osiossa tarkastellaan kolmen yksittäisen reformin vaikutuksia: työtulovähennyksen muutos vuodelta 2016, työttömyyspäivärahan lyhentäminen vuodelta 2017, ja osana verotuksen indeksikorjausta tehty ansiotuloveroasteikon alarajojen korottaminen vuodelta 2017. Tulosten yhteenveto esitetään taulukossa 2.12. Yksittäisten reformien vaikutuksia arvioitaessa on informatiivista keskittyä koko väestön keskiarvojen sijaan hyötyjien ja häviäjien tilanteen analysointiin.

#### Työtulovähennyksen muutokset (2016)

Hallitusohjelmassa sitouduttiin keventämään työn verotusta 450 miljoonalla eurolla vuonna 2016. Kevennys toteutettiin työtulovähennystä korottamalla painottaen pieni- ja keskituloisten verotusta. Työtulovähennyksen enimmäismäärää korotettiin 1 025 eurosta 1 260 euroon. Vähennyksen kertymäprosenttia korotettiin 8,6 prosentista 11,8 prosenttiin ja vähennyksen poistumaprosenttia 1,2 prosentista 1,46 prosenttiin puhtaan ansiotulon 33 000 euroa ylittävältä osalta. (HE 31/2015.)

Taulukosta 2.12 käy ilmi, että kolmesta tarkasteltavasta reformista työtulovähennyksen muutokset koskettivat väestöä ylivoimaisesti laajimmin: reformista hyötyi vuositasolla yli 50 euroa yhteensä yli 2,3 miljoonaa ihmistä, 54 prosenttia miehistä ja 51 prosenttia naisista. Reformissa hyötynneiden keskimääräinen euromääräinen lisäys modifioituun käytettävissä olevaan tuloon oli miehillä ja naisilla samankaltainen, 190 ja 196 euroa, mutta naiset hyötывät reformista suhteellisesti enemmän (0,65 prosenttia vs. 0,41 prosenttia). Noin 8 500 hengen kokemat tappiot johtuvat kotitalouden jäsenten kesken jaettavien kotitalouskohtaisten etuuksien, kuten toimeentulotuen, pienentymisestä (hävinneiden keskimääräinen tulotaso oli noin 6 000 – 7 000 euroa vuodessa). Koska reformin hyödyt kohdistuivat vain palkansaajiin, kasvatti se sekä miesten että naisten pienituloisuusastetta. Reformin myötä miesten keskinäiset tuloerot lieventyivät jonkin verran, mutta naisten keskinäiset tuloerot kasvoivat.

**Taulukko 2.12. Yksittäisten reformien sukupuolivaikutuksia<sup>1</sup>**

	Työtulovähennyksen muutokset (2016)		Ansiotuloveroasteikon tulo rajojen korotus (2017)		Työttömyyspäivärahan keston tehdyt muutokset (2017)	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
<b>Tulomuutos, euroa / vuosi</b>						
Keskiarvo	103	100	24	16	-14	-9
Mediaani	103	71	9	0	0	0
Alakvartiili	0	0	0	0	0	0
Yläkvartiili	207	212	47	35	0	0
<b>Tulomuutos keskimäärin, % / vuosi</b>	0,41	0,50	0,10	0,08	-0,06	-0,05
<b>Yli 50 € vuositulolla hyötyvät</b>						
Hyötyjien määrä <sup>2</sup>	1 157 000	1 157 000	346 000	161 000	1 500	2100
Hyötyjien osuus, %	54	51	16	7	0	0
Hyöty keskim., € / vuosi	190	196	79	74	449	469
Hyöty keskim., % / vuosi	0,65	0,81	0,15	0,16	3,68	4,17
<b>Yli 50 € vuositulolla häviävät</b>						
Häviäjien määrä	4 400	4 100	..	..	20 800	19 100
Häviäjien osuus, %	0	0	..	..	1	1
Tappio keskimäärin, € / vuosi	-95	-93	..	..	-1 508	-1 153
Tappio keskimäärin, % / vuosi	-1,67	-1,30	..	..	-9,26	-7,71
<b>Tulonjakoindeksit</b>						
Henkilötuloasteen pienituloisuusasteen muutos, %-yks. <sup>3</sup>	0,11	0,15	0,02	0,02	0,08	0,07
Sukupuolikohtaisen Gini-kertoimen muutos, %-yks	-0,04	0,02	0,02	0,03	0,04	0,03

<sup>1</sup> Tulokset on laskettu käyttäen tulokasitteenä modifioitua henkilökohtaista käytettävissä olevaa rahatuloa, jossa rahatulo on skaalattu elätettävien lasten määrän ja iän huomioivalla kertoimella. Siten myös kaikki taulukossa esitetyt euromäärät ovat ns. skaalattuja euromääriä.

<sup>2</sup> Hyötyjien ja häviäjien määrät on pyöristetty lähimpään tuhanteen.

<sup>3</sup> Pienituloisuusrajana on käytetty 60 prosenttia mediaanituloista.

Lähde: SISU-mikrosimulointimalli. Euromäärät vuoden 2018 hintatasossa.

Vaikka hyötyjiä oli myös palkkatuloa saaneessa 65 vuotta täyttäneessä väestössä, tähän ikäryhmään kuuluvien hyötyjien määrät (noin 39 500 miestä ja 34 800 naista) olivat pieniä. Reformin vaikutuksia kannattaa siksi tarkastella tarkemmin vain työikäisessä väestössä (ks. liite 5, taulukot 8a ja 8b).

Reformi hyödytti työikäisiä naisia hieman useammin kuin työikäisiä miehiä (69 prosenttia naisista vs. 67 miehistä), ja reformeista hyötyneiden naisten tulot kasvoivat euromääräisesti hieman miesten tuloja enemmän (197 euroa vs. 191 euroa). Naisten suhteellinen hyöty (0,82 prosenttia) oli selvästi miesten suhteellista hyötyä (0,66 prosenttia) suurempi.

Uudistus hyödytti useimmin keskituloisia sekä hieman keskimääräistä suurempituloisia työikäisiä. Tulokymmenyksissä 6–9 yli 90 prosenttia naisista ja miehistä hyötyi reformista. Näissä tulokymmenyksissä sekä reformista hyötyvien miesten että naisten tulot lisääntyivät yli 200 euroa vuodessa. Työikäisten hyödyt olivat pienimmillään kahdessa alimmassa tulokymmenyksessä (94–161 euroa) sekä ylimmässä tulokymmenyksessä (153–159 euroa). Eri perhetyypeissä asuvista hyötyjiä oli yli 80 prosenttia kahden aikuisen ja lasten perheissä, yksinhuoltajissakin, jos kaikki lapset olivat jo täysi-ikäisiä. Harvimmalla (alle 30 prosenttia ryhmästä) verouudistuksesta hyötyivät kotona asuvat täysi-ikäiset lapset ja henkilöt, jotka eivät olleet asuntokuntaväestöä. Näillä ryhmillä on harvemmin tai hyvin vähän vähennykseen oikeuttavia tuloja. Yksin asuvat naiset ja miehet hyötyivät uudistuksesta jonkun verran harvemmin kuin puolison tai puolison ja lasten kanssa asuvat.

## **Ansiotuloveroasteikon tuloarajojen korotus (2017)**

Ansiotuloveroasteikon tuloarajojen korotus vuonna 2017 oli osa hallitusohjelman mukaista ansiotuloveroperusteiden indeksitarkistusta 1,1 prosentin inflaatio-oletuksen mukaisesti. Valtion tuloveroasteikot vuosina 2015–2018 käyvät ilmi liitteen 1 taulukosta 1.

Ansiotuloveroasteikon tuloarajojen korotuksesta hyötyi vähintään 50 euroa vuositasolla kaikkiaan noin 506 000 tulonsaajaa, 11 prosenttia koko väestöstä. Taulukosta 2.12 käy ilmi, että myös tämä reformi kasvatti sekä naisten että miesten modifioituja henkilökohtaisia käytettävissä olevia tuloja, mutta miehet hyötyivät suhteellisesti naisia selvästi useammin (16 prosenttia miehistä ja 7 prosenttia naisista). Tämän veroreformin keskimääräiset hyödyt olivat hyötyjää kohti selvästi pienemmät kuin vuoden 2016 työtulovähennyksen muutosten hyödyt, keskimäärin 79 euroa miehillä ja 74 euroa naisilla. Vaikka reformin hyödyt kohdistuivat enimmäkseen työikäisille, oli hyötyvien joukossa 65 vuotta täyttäneitä suhteessa enemmän kuin työtulovähennyksen muutosten tapauksessa. Selvä enemmistö eläkeikäisistä hyötyjistä oli miehiä. Koko 18 vuotta täyttäneestä väestöstä vähintään 50 euroa hyötyjien osuus oli vain 11 prosenttia. Pienemmillä rajauksilla hyötyjien osuus toki olisi ollut huomattavasti suurempi.

Veroreformista vähintään 50 euroa vuodessa hyötyvistä naisista oli vain noin kolmasosa. Tämä selittyy sillä, että reformi hyödytti eniten hyvätuloisimpia, joiden keskuudessa naisten osuus on miehiä pienempi. Hyötyneiden miesten keskimääräiset modifoidut henkilökohtaiset rahatulot ennen reformin vaikutuksia olivat noin 51 500 euroa ja naisten 44 950 euroa (vrt. keskimääräiset tulot ennen reformeja vuonna 2017, taulukko 2.7). Hyötyjät sijoittuivat käytännössä kolmeen ylimpään tulokymmenyksen. Ylimmässä tulokymmenyksessä reformista hyötyi jopa 81 prosenttia miehistä ja 79 prosenttia naisista. (Ks. liite 5, taulukko 9b.) Vaikutusten kohdentuessa tulojakauman yläpäähän, reformi kasvatti sekä miesten että naisten pientulaisuusastetta ja lisäsi miesten ja naisten keskinäisiä tuloeroja (taulukko 2.12).

Perhetyypeittäin tarkasteltuna reformi hyödytti puolison kanssa tai puolison ja lasten kanssa asuvia miehiä selvästi enemmän kuin yksin asuvia miehiä. Naisista taas hyötyivät suhteessa useimmin sekä puolison kanssa asuvat että yksinhuoltajat, joilla oli vanhempia lapsia. Alaikäisten lasten nais- ja miesyksinhuoltajat hyötyivät reformista vain harvoin (kaksi prosenttia naisista ja kuusi prosenttia miehistä). (Ks. liite 5, taulukko 9a.)

### **2.4.6 Työttömyyspäiväraha-ajan lyhentäminen (2017)**

Vuonna 2017 ansiosidonnaisen työttömyyspäiväraha-ajan enimmäiskesto lyhennettiin 500 päivästä 400 päivään. Työhistorian ollessa vähemmän kuin kolme vuotta, enimmäiskesto lyheni 300 päivään. Enimmäiskesto säilyi 500 päivänä niillä työttömillä, jotka täyttävät työssäoloehdon 58 vuotta täytettyään. Lisäksi omavastuu-aikaa pidennettiin viidestä seitsemään päivään, työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettavaa korotettua ansio-osaa alennettiin ja pitkän työuran jälkeen maksettavista korotusosasta ja korotetusta ansio-osasta luovuttiin.

Työttömyyspäivärahan keston tehdyistä lyhennyksistä johtuvat etuuden leikkaukset koskivat vain työikäistä väestöä, tarkemmin sanottuna jo pidempään työttömänä olleita naisia ja miehiä. Taulukosta 2.12 käy ilmi, että reformissa hävisi yli 50 euroa vuodessa yhteensä noin 39 900 henkilöä, joista vähän yli puolet oli miehiä. Häviäjien välittömät keskimääräiset menetykset modifioiduissa henkilökohtaisissa käytettävissä olevissa rahatulouissa olivat sekä euromääräisesti että suhteellisesti suuret. Miesten tappiot olivat selvästi naisten tappioita suuremmat: reformissa hävinneet miehet menettivät keskimäärin runsaat 1 500 euroa (9,3 prosenttia) vuositasolla ja naiset noin 1 150 euroa (7,7 prosenttia).

Perhetyypeittäin tarkasteltuna määrällisesti eniten häviäjiä oli yhtäältä yksinasuvissa miehissä (noin 6 200) ja toisaalta puolison ja alaikäisten lasten tai vain puolison kanssa asuvissa naisissa (noin 5 800 ja noin 5 000). Sekä mies- että naishäviäjät sijoittuivat alempiin tulokymmenyksiin: määrällisesti eniten häviäjiä oli sekä naisten että miesten tapauksessa toisessa tulokymmenyksessä ja tämän jälkeen 3.-5. tulokymmenyksissä. Sekä miehet että naiset kokivat suurimmat suhteelliset tappiot toisessa tulokymmenyksessä, mutta euromääräisesti eniten menettivät ylimpien tulokymmenysten harvalukuiset häviäjät. (Ks. liite 5 taulukot 10a ja 10b.)

Muutokset käytettävissä olevissa tuloissa ovat reformin kohderyhmälle suuret, etenkin kun ottaa huomioon kohderyhmän lähtötilanteen pienet tulot, naisilla noin 14 960 ja miehillä 16 290 euroa vuodessa. Koska reformi koskettaa vain murto-osaa aikuisväestöstä, koko aikuisväestön tasolla reformin vaikutukset jäävät pieniksi. Tästä huolimatta vaikutukset näkyvät koko väestön tasolla miesten ja naisten henkilötasoisien pienituloisuusasteiden sekä miesten ja naisten keskinäisten tuloerojen kasvuna (ks. taulukko 2.12).

Välittömiä hyötyjä reformilla ei ollut (mahdollisia työllistymisvaikutuksia ei staattisessa simuloinnissa voida arvioida, ks. osio 2.3.1), mutta noin 3 600 henkeä hyötyi reformista välillisesti. Tämä johtuu siitä, että kun henkilökohtaista työttömyysetuutta leikataan, kotitalous tulee oikeutetuksi tarveharkintaisiin etuuksiin tai jo saadun asumis- tai toimeentulotuen taso nousee kotitalouden tulojen pienentyttyä. Niitä henkilöitä, joiden työttömyysturvaa leikattiin, tuskin löytyy hyötyjien joukosta. Hyötyjinä voivat kuitenkin näkyä joidenkin työttömyysturvan leikkauksen kokeneiden henkilöiden puoliset, joiden henkilökohtaista käytettävissä olevaa tuloa kotitalouskohtaisten etuuksien nousu laskennallisesti kasvattaa, vaikka kotitalouden yhteenlasketut tulot pienenisivät.

## 2.5 Johtopäätökset

Tässä *Tasa-arvoa talousarvioon* -hankkeen osaraportissa on esitelty yksi mahdollinen menetelmä vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutusten arvioimiseksi mikrosimulointimenetelmin. Tätä menetelmää hyödyntäen on arvioitu, miten Juha Sipilän hallituksen vuosien 2016–2018 talousarvioihin sisältyneet lakimuutokset henkilöverotuksessa ja tulonsiirroissa ovat kohdentuneet eri mies- ja naisryhmille ja vaikuttaneet sukupuolten taloudelliseen tasa-arvoon. Menetelmä mittaa reformien suoria vaikutuksia, toisin sanoen se ei huomioi mahdollisten käyttäytymismuutosten vaikutuksia.

Pohdinta vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutusten arvioinnin menetelmistä ja niihin liittyvistä valinnoista ja käsitteistä sekä Juha Sipilän hallituksen politiikan yksityiskohtainen sukupuolivaikutusten arviointi on Suomessa ensimmäinen laatuaan. Osaraportti on ensisijaisesti keskustelunavaus vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutusten arvioinnin menetelmistä ja tarjoaa hyödyllisen pohjan tulevalle kehitystyölle. Laskelmissa käytetyt ohjelmakoodit ovat muiden SISU-mallin käyttäjien saatavilla mallin etäkäyttöympäristössä.

Osaraportissa on esitetty, että sukupuolivaikutusten arvioinnin tärkein metodologinen kysymys on arvioinnissa käytettävä tulokäsitemalli. Tulonjakolaskelmissa perinteisesti hyödynnetty kotitalouskohtainen käytettävissä olevan tulon käsite on sukupuolivaikutusten arvioinnin kannalta ongelmallinen, koska se olettaa, että kotitalouden jäsenet jakavat tulonsa tasan. Tämä tulokäsitemalli hävittää puolisoitten väliset tuloerot sekä pienituloisemman puolison potentiaalisesti heikomman taloudellisen neuvotteluaseman tulojen käytöstä kotitalouden sisällä. Osaraportissa esitetään, että sukupuolivaikutusten arvioinnissa on hyödynnettävä henkilö-

kohtaista tulokäsitetä. Osaraportissa on esitelty useita tarkoitukseen soveltuvia tulokäsitetä sekä tuotu esiin niiden mahdollisuuksia ja rajoituksia. Lisäksi raportissa on esitetty, että sukupuolivaikutuksia arvioitaessa tulokymmenykset muodostettaisiin tavanomaisesta käytännöstä poikkeavalla tavalla. Sen sijaan että tulokymmenykset pohjautuisivat kotitalouskohtaisiin ekvivalentteihin käytettävissä oleviin rahatuloihin, tulisi ne muodostaa laskelmissa hyödynnettävän yksilötasoisien tulokäsitteen perusteella.

Tässä osaraportissa vaikutusarviointien tulokset on esitetty käyttäen modifioituksi henkilökohtaiseksi käytettävissä olevaksi rahatuloksi nimettyä tulokäsitetä. Käsite huomioi naisten ja miesten henkilökohtaisten tulojen erot, toisin kuin perinteinen kotitalouksien ekvivalentin käytettävissä olevan tulon käsite. Sana modifioitu viittaa yhtäältä siihen, että tulokäsité kattaa kotitalouden aikuisten (paitsi kotona asuvien täysi-ikäisten lasten) kesken jaetut kotitalouskohtaiset tulonsiirrot, lapsilisät ja alaikäisten lasten tulot, toisaalta siihen, että näin saadut henkilökohtaiset tulot on skaalattu elätettävien lasten iällä ja määrällä. Skaalaus tekee eri elinvaiheissa ja perhetyypeissä asuvat naiset ja miehet keskenään vertailukelpoisemmaksi kulutusmahdollisuuksien ja huoltovelvollisuuksiensa suhteen.

Toinen keskeinen sukupuolivaikutusten arvioinnin menetelmään liittyvä ajatus on, että vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutuksia on hyödyllistä tarkastella *intersektionaalisesti* eli suhteessa muihin taustamuuttujiin, sillä sukupuolivaikutusten arviointi vain miesten ja naisten suhteen peittää alleen tärkeitä eroja eri mies- ja naisryhmien välillä. Tässä raportissa taustamuuttujina ovat olleet ikäryhmä, perhetyyppi ja tulotaso (mitattuna modifioituna henkilökohtaisena käytettävissä olevana rahatulona). Sukupuolivaikutusten arvioinnissa voidaan hyödyntää myös muita muuttujia (esim. sosioekonominen asema) ja valittujen muuttujien osalta voidaan hyödyntää myös muunlaisia jaotteluja.

Vero- ja etuusreformien suoria sukupuolivaikutuksia on arvioitu kolmella eri tasolla: vuosien 2016–2018 reformien kumulatiiviset vaikutukset eli kolmen vuoden reformien yhteisvaikutukset, vuosien 2016, 2017 ja 2018 talousarvioiden kokonaisvaikutukset eli vuositason reformien yhteisvaikutukset sekä viiden yksittäisen reformin vaikutukset. Arvioinnit tarjoavat esimerkkejä siitä, kuinka sukupuolivaikutuksia voitaisiin arvioida valtionhallinnossa päätöksentekoprosessin eri vaiheissa.

Kumulatiivisten vaikutusten osalta tulokset kertovat, että vaikka keskimäärin, koko väestön tasolla sekä miehet että naiset ovat hyötynneet hallituksen vuosien 2016–2018 vero- ja etuusmuutoksista, miehet ovat hyötynneet hieman naisia enemmän. Kolmen vuoden aikana miesten keskimääräiset modifioidut henkilökohtaiset käytettävissä olevat rahatulot kasvoivat politiikkatoimien seurauksena 0,60 prosenttia ja naisten tulot 0,51 prosenttia. Euromääräisesti miesten vastaavat tulot kasvoivat keskimäärin 450 euroa ja naisten 306 euroa.

Vaikka valtaosa suomalaisista – 61 prosenttia miehistä ja 54 prosenttia naisista – hyötyi reformeista yli 50 euroa vuositasolla, ne tuottivat myös häviäjiä. Reformeissa yli 50 euroa vuositasolla hävinneiden – 10 prosenttia miehistä ja 12 prosenttia naisista – keskimääräinen tappio kolmen vuoden aikana (naiset -2,29 prosenttia modifioiduista henkilökohtaisista käytettävissä olevista tuloista ja keskimäärin -1205 euroa ja miehet -1,88 prosenttia ja keskimäärin -1525 euroa) oli merkittävästi suurempi kuin hyötyjien keskimääräinen hyöty (naiset 1,15 prosenttia ja 827 euroa, miehet 1,12 prosenttia ja 986 euroa). Hyötyjien ja häviäjien tarkastelu tarjoaa tärkeää lisätietoa reformien vaikutuksista. Häviäjien merkittävät tappiot jäisivät koko väestön keskiarvojen tarkastelussa näkymättömiin. Tuloksia tulkittaessa on kuitenkin tärkeää huomioda, että hyödyt ja tappiot saattavat neutralisoida toisensa. Reformit ovat siten voineet vaikuttaa myös niihin henkilöihin (29 prosenttia miehistä ja 34 prosenttia naisista), jotka eivät näy hyötyjien ja häviäjien joukossa.



Intersektionaalinen analyysi iän, perhetyypin ja tulotason mukaan paljastaa, että eri mies- ja naisryhmien väliset erot ovat selvästi miesten ja naisten keskimääräisiä eroja suuremmat. Esimerkiksi hallituksen politiikasta hyötyivät useammin työikäiset (hyötyjiä yli 60 prosenttia miehistä ja naisista) kuin eläkeikäiset miehet ja naiset (hyötyjiä 37 prosenttia miehistä ja 25 prosenttia naisista). Työikäisten hyödyt olivat myös suuremmat kuin 65 vuotta täyttäneiden. Reformeista hyötynneiden naisten ja miesten osuus kasvoi siirryttäessä alemmilla ylemmille tulotasoille aina yhdeksänteen tulokymmenyksen asti, joskin samalla suhteellinen hyöty väheni. Reformeissa hävinneiden osuus oli sen sijaan suurin alimmilla tulotasoilla. Tappioiden suhteellinen suuruusluokka oli suurin alimmissa tulokymmenyksissä, mutta euroina eniten menettivät ylimpiin tulokymmenyksiin kuuluvat. Kolmen vuoden aikana sekä miesten että naisten keskinäiset tuloerot kasvoivat, mutta naisten keskinäisen tulonjaon epätasaisuus kasvoi hieman enemmän kuin miesten.

Tulosten perusteella on tärkeää, että sukupuolivaikutuksia arvioitaessa tarkastellaan tulevaisuudessakin vaikutuksia mies/nais –jaottelun lisäksi myös muiden taustamuuttujien suhteen. Yksinkertainen pelkästään sukupuolen mukaan tehtävä analyysi tarjoaa tärkeitä suuntaa antavia tietoja, mutta se peittää alleen tiedon todellisista hyötyjistä ja häviäjistä.

Osahanke on osoittanut, että sukupuolivaikutusten arvioinnin menetelmän kehittämiseen ja hyödyntämiseen liittyy useita valintoja. Näihin valintoihin liittyviä rajoituksia on tuotu esiin osiossa 2.3.7. Sukupuolivaikutusten arvioinnin menetelmät kaipaavat tulevaisuudessa vielä jatkokehittelyä. Toivommekin, että osaraportti houkuttelee mikrosimulointiin ja tulonjakotutkimukseen perehtyneitä tutkijoita ja ministeriöiden virkamiehiä ottamaan sukupuolivaikutukset tutkimuskohteeksi ja kehittämään arviointimenetelmiä edelleen. Tulevaisuudessa olisi esimerkiksi tärkeää tuoda sukupuolivaikutuksia vuositasolla tai kumulatiivisesti arvioitaessa esiin, kuinka muutokset yhtäältä verotuksessa ja toisaalta eri etuustyypeissä ovat osaltaan vaikuttaneet lopputulokseen.

Osahanke on myös osoittanut, että sukupuolivaikutusten arvioinnin vaatima tietopohja on puutteellinen. Ajankohtaista taustoittavaa tutkimusta naisten ja miesten taloudellisesta tasavaroista sekä pitkän aikavälin seurantatietoa miesten ja naisten tuloerojen kehityksestä eri taustamuuttujien suhteen ei ole Suomessa tarpeeksi (vrt. Ruotsi). Tuoreempi tutkimus- ja seurantatieto olisi auttanut taustamuuttujien ja mittareiden valinnassa ja tulosten tulkitsemisessä. Tulevaisuudessa sukupuolivaikutusten arviointia tukisi myös se, jos saatavilla olisi kootusti ajantasaista sukupuolinäkökulmaista tilastotietoa veroista ja etuuksista, esimerkiksi naisten ja miesten osuuksista eri vero- ja etuuslajien maksajien ja saajien joukossa, miesten ja naisten maksamien ja saamien euromäärien osuuksista sekä keskimääräisistä summista. Vuosittain päivitettävät tiedot voitaisiin esimerkiksi sisällyttää osaksi Tilastokeskuksen Tasa-arvotilastot-sivustoa<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> <http://tilastokeskus.fi/tup/tasaarvo/index.html>



### 3. TYÖLLISYYSVAIKUTUKSEN LASKEMINEN SUKUPUOLITTAIN – KUINKA KANNUSTINMUUTOKSESTA PÄÄSTÄÄN TYÖLLISYYDEN MUUTOKSEEN

**Mauri Kotamäki ja Olli Kärkkäinen**

#### 3.1 Johdanto

Talouspolitiikan vaikutuksia arvioitaessa on oleellista ottaa huomioon välittömien vaikutusten lisäksi myös politiikkatoimien käyttäytymisvaikutukset, kuten vaikutukset työn tarjontaan. Kuva politiikkatoimien vaikutuksista saattaa muuttua merkittävästi käyttäytymisvaikutusten myötä.

Käyttäytymisvaikutusten huomiointi on oleellista myös politiikan sukupuolivaikutuksia arvioitaessa. Esimerkiksi arviot perhevapaiden muutosten vaikutuksista voivat olla harhaanjohtavia, jos laskelmat tehdään staattisella oletuksella eli että perhevapaiden muutoksilla ei olisi vaikutusta vanhempainvapaiden käyttöön. Toiseksi myös etuusleikkausten kielteiset tulonjakovaikutukset lieventyvät, kun käyttäytymisvaikutukset otetaan huomioon (ks. Kotamäki ym. 2017; Kärkkäinen ja Tervola 2018). Kolmanneksi joskus uudistusten ensisijainen tavoite on saada aikaan käyttäytymisvaikutuksia, jolloin käyttäytymisvaikutusten vaikutusarviointi on ilmiselvästi olennaista.

Käyttäytymisvaikutusten arviointi on tärkeää myös tasa-arvotutkimuksen näkökulmasta: politiikkatoimet voivat vaikuttaa eri mies- ja naisryhmien käyttäytymiseen eri tavalla. Tämä ei välttämättä johdu yksilöiden preferensseistä vaan sukupuolittuneista rakenteista ja normeista, jotka vaikuttavat ihmisten valintoihin ja mahdollisuuksiin. Esimerkiksi vanhemmuuteen liittyvät normit ohjaavat eri tavoin naisten ja miesten käyttäytymistä. Tämä ei tietenkään implikoi, ettei systemaattisesti erilaisilla preferensseillä tai taloudellisilla kannustimilla olisi merkitystä.

Politiikkatoimet, kuten muutokset verotuksessa ja sosiaalietuuksissa, saattavat vaikuttaa eri tavoin miesten ja naisten työn tarjontaan. Aiemmassa tutkimuksessa on kiinnitetty huomiota siihen, että vero-etuusjärjestelmä ja sen muutokset saattavat vaikuttaa negatiivisesti pariskunnan vähemmän ansaitsevan osapuolen – useimmiten naisen – kannustimiin ottaa työtä vastaan. Tämä on etenkin pariskuntien yhteisverotukseen liittyvä ongelma, mutta myös kotitalouskohtaiset sosiaalietuuksien on nähty vaikuttavan negatiivisesti naisten työllisyyteen. (Grown ja Valodia 2010.)

Tässä *Tasa-arvoa talousarvioon* -hankkeen osaraportissa tarkastellaan, kuinka erilaisten lainsäädännön muutosten työllisyysvaikutuksia tulisi arvioida sukupuolinäkökulmasta. Suomessa sukupuolinäkökulma ei tähän mennessä ole ollut mukana politiikkatoimien työllisyysvaikutuksia käsittelevässä tutkimuksessa (esim. Kotamäki 2016; Kotamäki ja Kärkkäinen 2014; Kärkkäinen ja Tervola 2018; VATT 2012), vaan huomio on keskittynyt työllisyysvaikutuksiin koko kansantalouden tasolla. Tasa-arvonäkökulmasta on tärkeää tuoda kokonaisvaikutuksen ohella esiin, keiden työn tarjonta lisääntyy tai vähenee.

Tämän osaraportin tehtävänä on sukupuolittaisten työllisyysvaikutusten arvioinnin menetelmän kehittäminen ja menetelmän testaaminen valittuun toimenpiteeseen. Nyt testattava arviointimenetelmä hyödyntää mikrosimulointimallin avulla laskettuja kannustinvaikutuksia ja aiemman tutkimuskirjallisuuden arvioita siitä, miten eri ryhmät reagoivat työnteon kannustimien muutoksiin. Näiden avulla voidaan arvioida, miten työnteon kannustimia muuttavat reformit vaikuttaisivat miesten ja naisten työn tarjontaan.

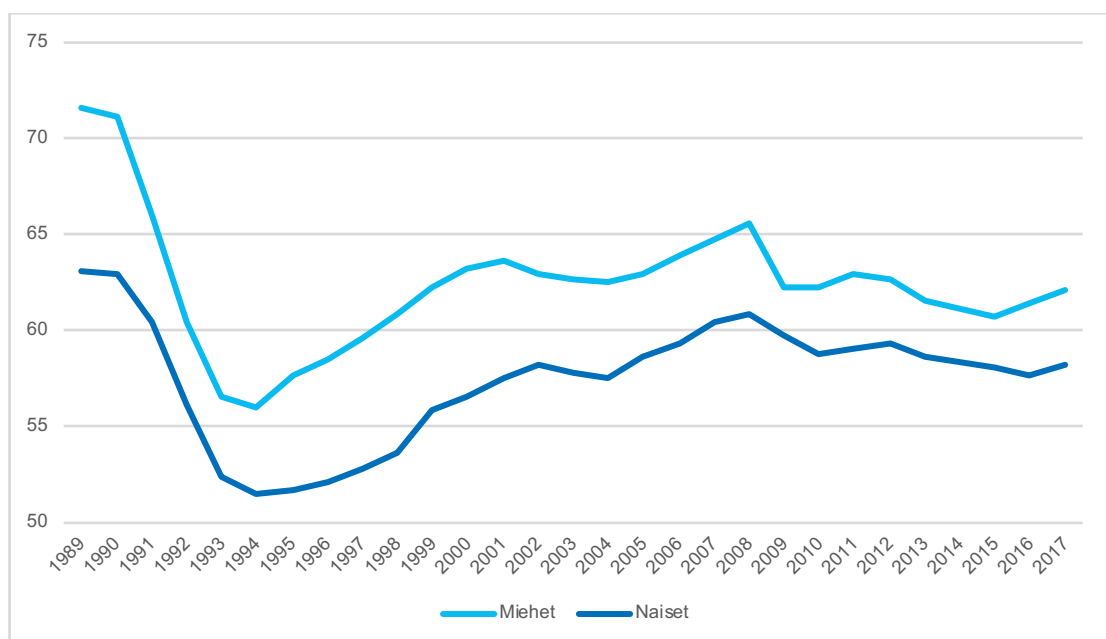
Tämä osaraportti on organisoitu seuraavalla tavalla. Toisessa luvussa luodaan tilastollinen katsaus miesten ja naisten välisiin eroihin työmarkkinoilla Suomessa sekä vertaillaan Suomea kolmeen läheiseen verrokkiin, Ruotsiin, Tanskaan ja Saksaan. Kolmannessa luvussa käydään lyhyesti ja yleisellä tasolla läpi työn tarjonnan joustojen teoreettista taustaa sekä keskustelua sukupuolten välisten joustoerojen syistä ja seurauksista. Luvussa käydään myös läpi empiiristä tutkimuskirjallisuutta, pyrkimyksenä pohtia mitkä ulottuvuudet olisi mahdollista sisällyttää seuraavassa luvussa esitettyyn analyysisuosituksen. Neljännessä luvussa suositellaan, kuinka lainsäädäntötyön yhteydessä työllisyyteen kohdistuvia vaikutuksia kannattaisi laskea sukupuolittain. Viidennessä luvussa tarkastellaan konkreettisuuden lisäämiseksi yhtä käytännön esimerkkiä – työtulovähennyksen kasvattamista. Lopuksi vedetään tämän osaraportin tulokset yhteen.

## 3.2 Katsaus tilastoihin

### 3.2.1 Miehet ja naiset Suomen työmarkkinoilla

Suomen 15–74-vuotiaiden työllisyysaste eli työllisten määrä suhteessa väestöön on piirretty kuvioon 3.1 sukupuolittain. Miesten ja naisten työllisyysasteen erotus oli suurimmillaan reilusti yli kahdeksassa prosenttiyksikössä ennen 1990-luvun lamaa. Suurin piirtein 1990-luvun lopulta miesten ja naisten työllisyysasteet ovat hitaasti lähentyneet toisiaan. Vuonna 2017 erotus oli enää alle neljä prosenttiyksikköä.

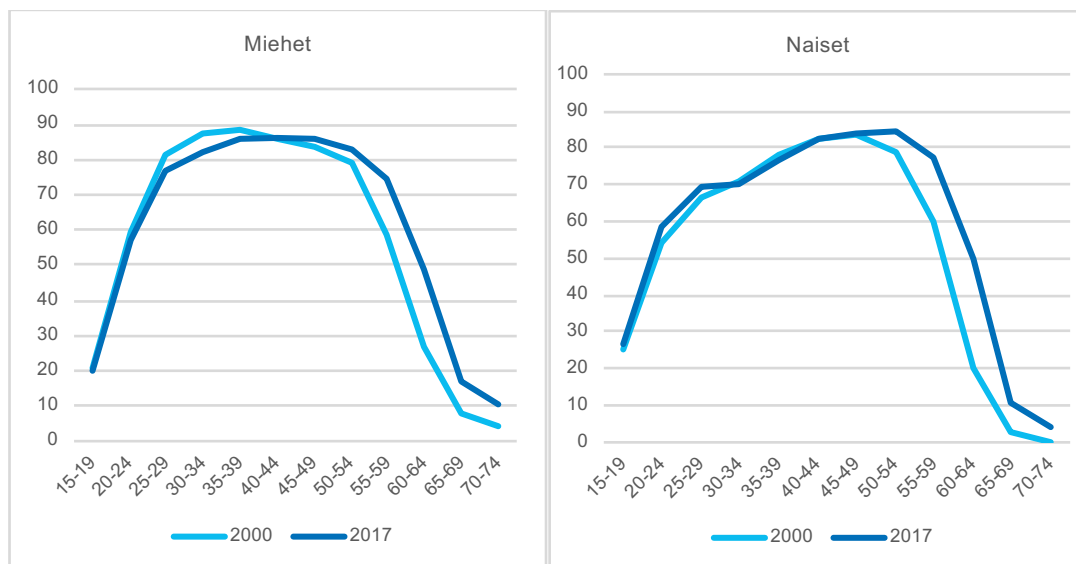
**Kuvio 3.1. 15–74-vuotiaiden työllisyysaste 1989–2017**



Lähde: Tilastokeskuksen Työvoimatutkimus.

Kokonaistyöllisyys peittää kuitenkin alleen huomattavaa vaihtelua esimerkiksi iän ja perhe-tyypin suhteen. Kuvioon 3.2 on raportoitu miesten ja naisten työllisyysasteet iän mukaan kahtena ajankohtana, vuonna 2000 ja vuonna 2017.

**Kuvio 3.2. Miesten ja naisten (15–74 v.) työllisyysasteet iän mukaan vuosina 2000 ja 2017**



Lähde: Tilastokeskuksen Työvoimatutkimus.

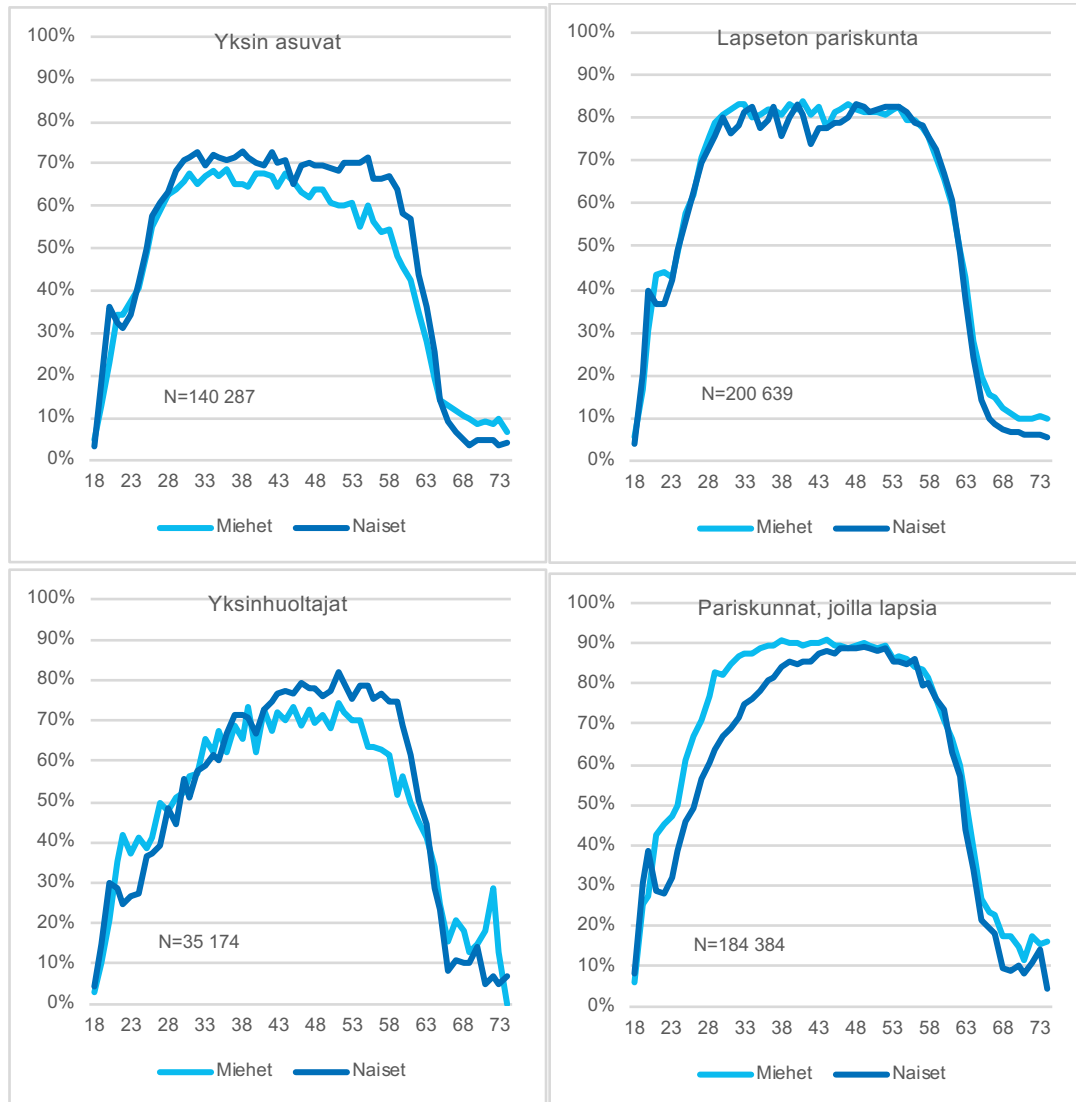
Vuonna 2000 työllisyysaste oli suurin piirtein samalla tasolla kuin vuonna 2017 (59,9 verrattuna 60,1). Työllisyyden ikärakenne sukupuolittain on kuitenkin muuttunut. Miesten tapauksessa alle 40-vuotiaiden työllisyysasteet ovat alentuneet ja vanhempien ikäluokkien nousseet. Naisilla taas on havaittavissa kasvua kautta linjan pois lukien 30–39-vuotiaat, joiden työllisyysaste on hieman alentunut. Erityisen merkille pantavaa sekä miesten että naisten tapauksessa on ikääntyneiden – tässä tapauksessa yli 50-vuotiaiden – systemaattisesti ja voimakkaasti kasvanut työllisyysaste. Esimerkiksi varhaiseläkejärjestelmien muutokset (työttömyyseläke, osa-aikaeläke, varhennettu vanhuuseläke, työttömyysputken ikärajojen lyhentäminen) sekä trendinomaisesti kasvanut eliniänodote selittävät osaltaan työllisyyden aikaisempaa vahvempaa painottumista vanhempiin ikäluokkiin.

Miesten ja naisten välisissä eroissa on myös havaittava systemaattisuutta ikävuosien karttuessa. Merkittävin eroavaisuus lienee työllisyysasteen ”repeäminen” iässä, jossa tyypillisesti perheen lapset ovat pieniä, eli äidin ollessa 25–40-vuotias. Huomio ei sinänsä ole yllättävä. Lasten saamisella on tutkimustenkin mukaan merkittävä vaikutus miesten ja naisten työmarkkinatulemiin. Esimerkiksi tuoreen tanskalaistutkimuksen (Kleven ym. 2018) mukaan lapsen saaminen pienentää naisten työllisyysastetta pysyvästi miehiin verrattuna.

Tilannekuvaa on vielä mahdollista tarkentaa hieman yksityiskohtaisemmalla lajittelulla. Kuvioon 3.3 on piirretty yksin asuvien, lapsettomien pariskuntien, yksinhuoltajien ja lapsipariskuntien työllisyysasteet<sup>15</sup> iän ja sukupuolen mukaan vuonna 2015. Erot työllisyysasteissa ovat paikoin suuria.

<sup>15</sup> Työllisyysaste tässä yhteydessä on Tilastokeskuksen rekisteripohjaisen määritelmän mukainen lajittelu työlliseksi, joka poikkeaa Työvoimatutkimuksen kyselytutkimuksen vastaavasta.

**Kuvio 3.3. Yksin asuvien, lapsettomien pariskuntien, yksinhuoltajien ja lapsi-pariskuntien työllisyysaste iän ja sukupuolen mukaan vuonna 2015**



Lähde: SISU-mallin rekisteriaineisto.

Yksinasuvien kotitalouksien kohdalla naisten työllisyys on selvästi miehiä korkeampaa aina 65 ikävuoteen saakka. Lapsettomien pariskuntien kohdalla sekä miesten että naisten työllisyys on selvästi yksinasuvia korkeampaa. Yleensäkin miesten ja naisten työllisyysasteet ovat tässä tapauksessa lähellä toisiaan pois lukien lakisääteisen eläkeiän alarajan ylittäneet henkilöt. Lapsettomien kotitalouksien kohdalla siis miesten ja naisten välillä ei juurikaan ole eroja, tai erot ovat ennemminkin naisten hyväksi.

Yksinhuoltajien tapauksessa sekä naisten että miesten työllisyysasteet ovat muita ryhmiä matalampia noin 40 ikävuoteen saakka. Sen jälkeen naisten työllisyys jatkaa nousuaan ja hipoo parhaimmillaan 80 prosenttia, kun taas miesten työllisyys jää korkeimmillaan noin 10 prosenttiyksikköä matalammaksi.

Selkein ja myös määrällisesti merkittävin ryhmä on pariskunnat, joilla on lapsia. Tässä ryhmässä miesten työllisyysaste on noin 30-vuotiaaksi samalla tasolla kuin lapsettomien miesten, jonka jälkeen työllisyys on systemaattisesti korkeampi työuran loppuun saakka. Miesten työllisyysastetta lasten saaminen ei laske, vaan päinvastoin. Lapsettomilla miehillä työllisyysaste on isää matalampi.

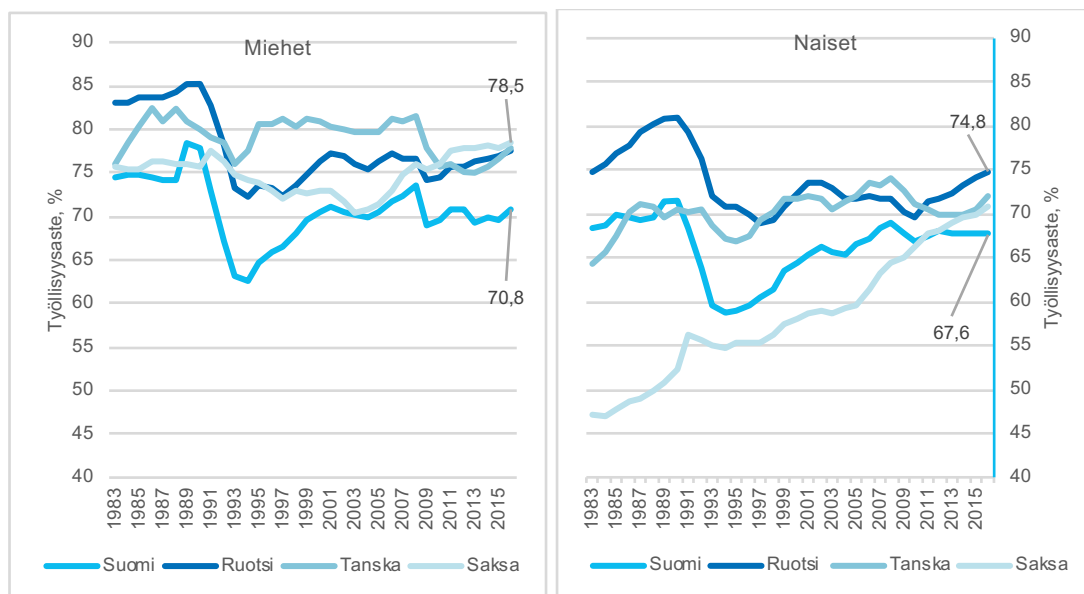
Naisten tapauksessa tilanne on päinvastainen. Parisuhteessa elävillä naisilla, joilla on lapsia, työllisyysaste on lapsettomia alhaisempi noin 40 ikävuoteen saakka, jonka jälkeen painot vaihtuvat. Suurimmillaan lapsettomien naisten ja äitien työllisyysasteiden eroavaisuus on 30 ikävuoden molemmin puolin. Ensisynnyttäjien keski-ikä on Suomessa noin 29 vuotta. Voidaankin päätellä, että työllisyysasteiden erot ovat suurimmillaan silloin kun lapset ovat pieniä.

### 3.2.2 Suomi suhteessa muihin maihin

Ymmärrystä eri ryhmien, erityisesti miesten ja naisten välisistä eroista työmarkkinoilla on mahdollista syventää myös tarkastelemalla Suomea kansainvälisessä kontekstissa. Erityisesti kiinnostuksen kohteena on vertailu lähimpiin verrokkimaihin, joiden yhteiskunnalliset instituutiot ovat jossain määrin samankaltaisia. Seuraavaksi verrataan Suomea Ruotsiin, Tanskaan ja Saksaan. Tilastoaineistot on poimittu OECD:n tilastotietokannasta ja ne ovat siis avoimesti kaikkien saatavilla.

Kuvioon 3.4 on piirretty vasemmalle 15–64-vuotiaiden miesten työllisyysasteet vuosina 1983–2016 ja oikealle naisten vastaavat työllisyysasteet. Kuvioista avautuu ainakin kolme huomiota. Ensiksi Suomen työllisyysaste on ollut jo monta vuosikymmentä verrokkimaita matalampi. Vuoden 2016 lukujen mukaan Suomessa miesten työllisyysaste oli 70,8 kun Ruotsissa, Tanskassa ja Saksassa vastaavat luvut (samassa järjestyksessä) olivat 77,5, 77,7 ja 78,5. Työllisyysasteen ero oli siis 7–8 prosenttiyksikön luokkaa. Naisten kohdalla Suomen luku oli 67,6 ja Ruotsissa, Tanskassa ja Saksassa luvut olivat 74,8, 72,0 ja 70,8. Naisten tapauksessa maiden välinen vaihtelu vuonna 2016 oli suurempaa, mutta selvää on, että Ruotsin lukema on Suomen näkökulmasta kaukana. Tanskan ja Saksan työllisyysasteet ovat 3,2–4,4 prosenttiyksikköä Suomea korkeampia.

**Kuvio 3.4. Miesten ja naisten (15–64 v.) työllisyysasteet vuosina 1983–2016 Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa ja Saksassa**



Lähde: OECD:n tilastotietokanta - LFS by sex and age.

Toiseksi erityisesti Suomen, joskin myös Ruotsin työllisyysaste laski merkittävästi 1990-luvun alun laman vuoksi eikä kummassakaan maassa lamaa edeltävää tasoa ole sen jälkeen saavutettu. Taloustieteessä ilmiö tunnetaan hystereesin nimellä eli lyhytaikaisen markkinashokin vaikutus on muuttunut pidempiaikaiseksi. Erityisesti työttömyysaste on tyypillisesti

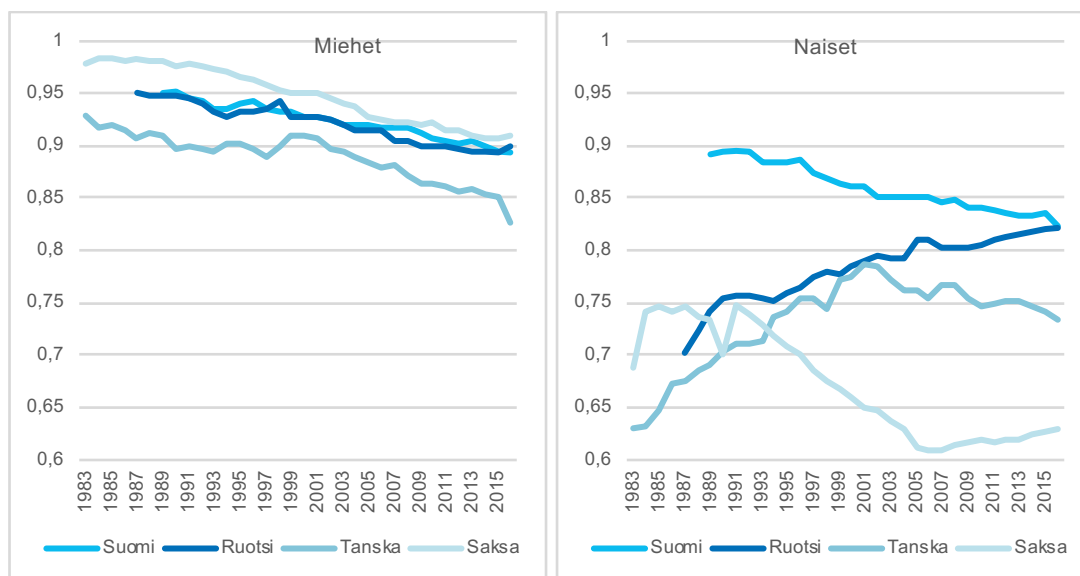
ollut muuttuja, joka nousee nopeasti, mutta palautuu takaisin selvästi hitaammin. Suomen ja Ruotsin 1990-luvun alun vastaavaa työllisyysasteen jyrkkää laskua ei Saksassa tai Tanskassa ole havaittavissa.

Kolmanneksi naisten työllisyysaste on kaikissa vertailtavissa maissa ollut systemaattisesti miesten työllisyysastetta matalampi. Ruotsissa ja Suomessa ero vuonna 2016 oli karkeasti kolmen prosenttiyksikön luokkaa. Saksassa ero miesten ja naisten välillä oli liki kahdeksan prosenttiyksikköä. Jyrkästä ja useita vuosikymmeniä kestäneestä trendinomaisesta kasvusta johtuen Saksassa naisten työllisyysaste on kuitenkin jo ohittanut Suomen vastaavan luvun.

Kokonaistyöllisyysluvut antavat yhden, sinänsä tärkeän näkökulman sukupuolten väliseen tasa-arvoon. On kuitenkin pidettävä mielessä, että kyse on aika karkeasta mittarista, ja tasa-arvoon liittyvissä tarkasteluissa onkin syytä sukeltaa kokonaistyöllisyyslukuja syvemmälle.

Eri maissa työmarkkinat tukevat eri tavoin osa-aikaista työtä. Korreloiko osa-aikaisen työn määrä työllisyysasteen kanssa? Kuvioon 3.5 on piirretty kokoaikatyössä olevien osuus kaikista työllisistä. Miesten kohdalla Suomessa, Ruotsissa ja Saksassa vuonna 2016 noin 90 prosenttia työllisistä on kokoaikatyössä. Suomi ei siis näytä mitenkään erityisesti poikkeavan Ruotsista tai Saksasta. Tanskassa luku on selvästi alhaisempi. Kaikissa maissa osa-aikainen työ on kuitenkin trendinomaisesti lisääntynyt jo pidemmän aikaa.

**Kuvio 3.5. Kokoaikatyötä tekevien osuus sukupuolen mukaan kaikista työllisistä vuosina 1983–2016 Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa ja Saksassa**



Lähde: OECD:n tilastotietokanta – Full-time Part-time employment

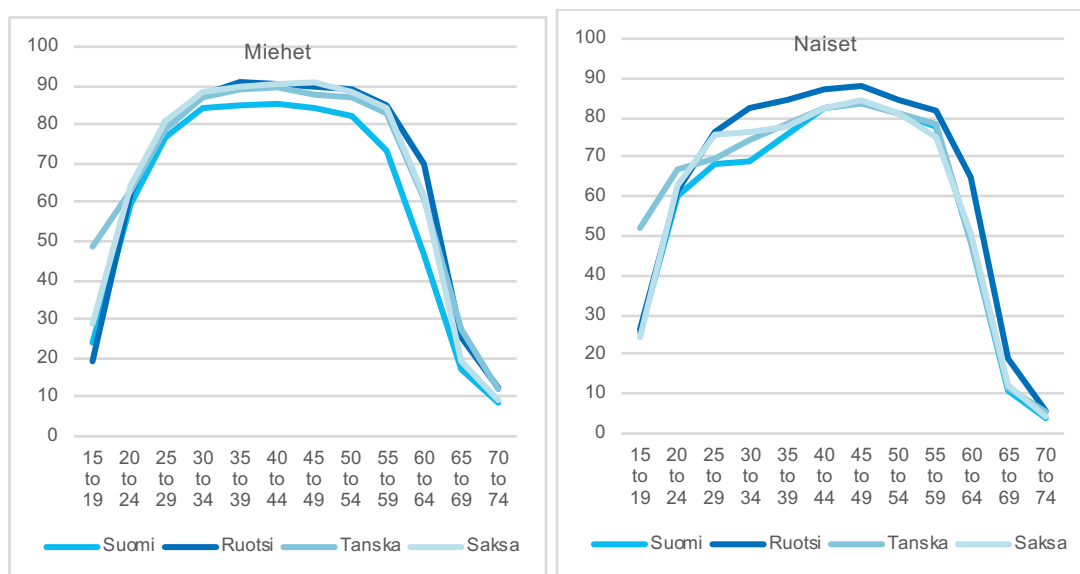
Osa-aikaiset työsuhteet ovat yleisempiä naisilla kuin miehillä kaikissa tarkastelluissa maissa. Myös osa-aikatyössä maiden välinen vaihtelu on naisten kohdalla selvästi miehiä suurempaa. Sekä Suomessa että Ruotsissa vuonna 2016 vähän alle 20 prosenttia työllisistä naisista teki osa-aikaista työtä. Suomessa naisten osa-aikaisuus 1990-luvun alusta lähtien on lisääntynyt, kun taas Ruotsissa se on vähentynyt. Tanskassa ja etenkin Saksassa naisten osa-aikatyö on Suomea ja Ruotsia varsin selvästi yleisempää.

Kuvioon 3.6 on vielä piirretty miesten ja naisten työllisyysasteita ikäluokittain. Kaikissa tarkastelun kohteena olevissa maissa miesten työllisyysaste noudattaa samanlaista käänteisen U:n muotoista muotoa. Silmiinpistävimpänä erona on Suomen kertaluokkaa matalampi miesten työllisyysaste lähes kautta linjan.

Naisten työllisyysaste pitää sisällään enemmän vaihtelua maiden välillä. Ruotsi erottuu selvästi edukseen siinä mielessä, että siellä työllisyysaste on käytännössä kaikissa ikäluokissa korkein. Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa naisten työllisyysaste lähtee poikkeamaan miesten työllisyydestä 25–29-vuotiaiden ikäryhmän kohdalla. Miesten ja naisten erot työllisyysasteissa selittynevät merkittävässä määrin mm. vanhemmuudella ja sen epätasaisella jakautumisella vanhempien kesken (ks. esim. Kleven ym. 2018).

Suomessa työllisyysaste 25–39-vuotiailla naisilla on jonkin veran matalampi kuin Tanskassa tai Saksassa. Ruotsiin verrattuna Suomessa edellä mainitun ikäisten työllisyysaste on 8–14 prosenttia matalampi. Tässä kohtaa on kuitenkin huomioitava, että tilastolliset käsitteet Suomen ja Ruotsin osalta eivät ole yhteneviä. Ruotsissa vanhempainvapaalla olevat henkilöt tilastoidaan työllisiksi, kun taas Suomessa ei tilastoida. Näin ollen Ruotsin työllisyysasteet näyttävät hyvin korkeilta Suomeen verrattuna. Valitettavasti yhteneväistä tilastoa tässä alaluvussa käsitellyistä maista ei ole saatavilla. Esimerkiksi Pärnänen ja Kambur (2017) avaavat Suomen ja Ruotsin välisiä eroja naisten ikäryhmäkohtaisissa työllisyysasteissa yksityiskohtaisemmin. Kuvailevan aineiston perusteella on kuitenkin selvää, että sekä Suomessa, mutta myös muissa maissa nimenomaan 25–39-vuotiaisiin naisiin kohdistuu tekijöitä, joiden seurauksena näiden ryhmien työllisyys on suhteellisen matala.

**Kuvio 3.6. Työllisyysasteet iän ja sukupuolen mukaan vuonna 2016 Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa ja Saksassa**



Lähde: OECD:n tilastotietokanta – LFS by sex and age

Kuten aiemmin tässä alaluvussa todettu, vanhemmuus vaikuttaa etenkin naisten työllisyyteen. Siten myös vanhemmuuden tukijärjestelmät vaikuttavat naisten työllisyyteen. Taulukoon 3.1 on raportoitu erilaisten vanhemmuuteen liittyvien tukien kesto Suomessa sekä verokkimaiden suhde Suomeen.

Taulukosta 3.1 nähdään, että vuonna 2016 Suomen äitiysvapaan kesto oli 17,5 viikkoa, isyysvapaa yhdeksän viikkoa ja perhevapaat irtisanomissuojan piirissä olivat 143,5 viikkoa.

Maksettuja vapaapäiviä oli yhteensä 161 viikkoa. Äitiysvapaan kesto on kaikissa verrokkimaissa suurin piirtein samaa tasoa Suomen kanssa. Isyysvapaa on Ruotsissa Suomea pitempi, Tanskassa selvästi lyhyempi ja Saksassa suurin piirtein saman pituinen. Suomi tarjoaa vanhemmille huomattavasti Ruotsia ja erityisesti Tanskaa pidemmän ajan irtisanomissuojan piirissä. Huomion arvoista on, että Suomi tukee suoraan taloudellisesti vanhempia hyvin pitkään, 161 viikon ajan vuonna 2016, kun verrokkimaat kannustavat rahallisesti huomattavasti lyhytkestoisempaan vapaaseen. Suomessa muun muassa Kosonen (2014) on tutkinut kotihoidon tuen taloudellisia kannustimia ja todennut sillä olevan merkittäviä käyttäytymisvaikutuksia.

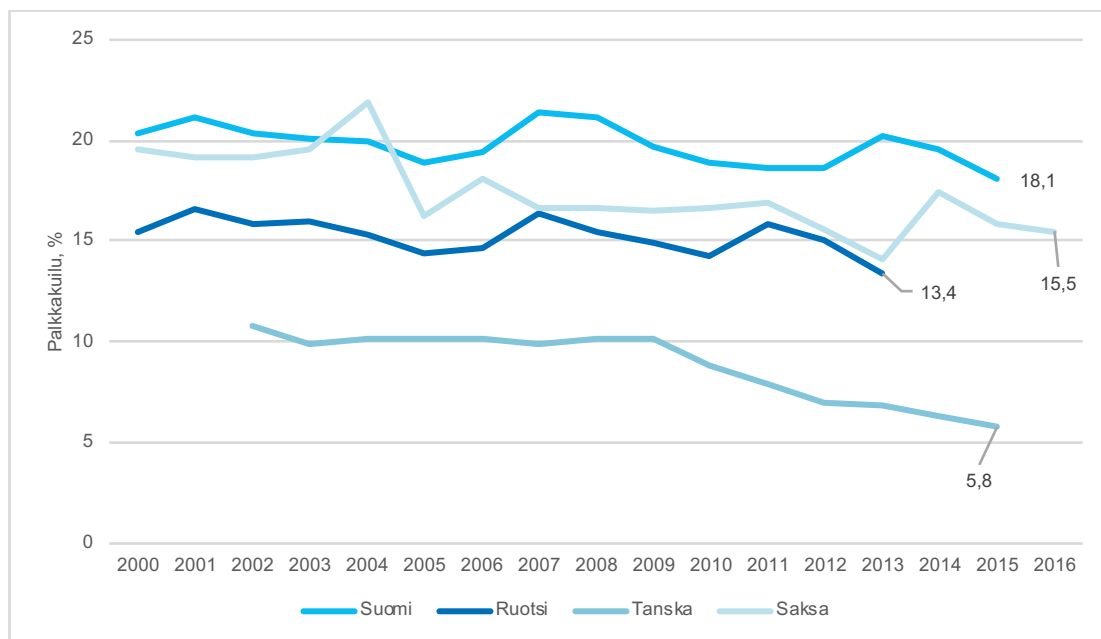
**Taulukko 3.1. Vanhempien tuen kesto Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa ja Saksassa vuonna 2016: Suomi viikkoina, muut maat suhteessa Suomeen**

	Suomi	Ruotsi	Tanska	Saksa
Äitiysvapaa	17,5	114 %	103 %	80 %
Isyysvapaa	9,0	159 %	22 %	97 %
Perhevapaat irtisanomissuojan piirissä	143,5	45 %	22 %	103 %
Maksettu äitiys- ja perhevapaa yhteensä	161,0	35 %	31 %	36 %

Lähde: OECD:n tilastotietokanta – Social Protection and Well-being – Gender – Employment – Length of maternity leave, parental leave, and paid father-specific leave.

Tarkastellaan seuraavaksi miesten ja naisten välistä palkkaeroa valituissa verrokkimaissa. Kuvioon 3.7 on piirretty sukupuolten välinen palkkakuilu (engl. *gender wage gap*).<sup>16</sup> Kuvion aikasarja on lyhyt, mutta siitä huolimatta kuviosta on nähtävissä laskeva trendi jokaisen maan kohdalla. Suomessa palkkakuilu on noin 18,1 prosenttia, Saksassa 15,5 prosenttia, Ruotsissa 13,4 prosenttia ja Tanskassa selvästi alhaisin luku 5,8 prosenttia.<sup>17</sup>

**Kuvio 3.7. Palkkakuilu Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa ja Saksassa vuosina 2000–2016**



Lähde: OECD:n tilastotietokanta – Social Protection and Well-being – Gender – Employment.

<sup>16</sup> Palkkakuilu mittaa sitä kuinka paljon kokoaikaisen naistyöntekijän mediaanipalkka on kokoaikaisen miestyöntekijän mediaanipalkkaa pienempi.

<sup>17</sup> On todettava, että OECD:n tilastot eivät aina ole täysin yhteensopivia mikroaineistoilla tehtyjen tutkimusten kanssa (ks. esim Kleven et al. (2018)), mutta ne antavat kuitenkin vertailukelpoisen lähtökohdan analyysille.



Sukupuolten välinen palkkakuilu on yksi kiinnostava indikaattori sukupuolten välisestä tasa-arvosta. Indikaattorin karkeudesta johtuen sen perusteella ei voi tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä esimerkiksi sukupuoleen kohdistuvasta syrjinnästä. Indikaattorin arvon suurin yksittäinen selittäjä on miesten ja naisten segregaatio työmarkkinoilla eli valikoituminen erilaisille toimialoille (ks. esim. Kyyrä ja Korkeamäki 2005). Lisäksi esimerkiksi Goldin (2014) ja Costas Dias ym. (2016) nostavat esiin miesten keskimäärin korkeammat työtunnit ja niihin liittyvän epälineaarisen palkkauksen.

Kleven ym. (2018) selvittivät tutkimuksessaan, missä määrin sukupuolten välinen tuloero selittyy lasten saamisen erilaisella vaikutuksella miesten ja naisten tulokehitykseen. Tulokset olivat yllättäviä, koska lasten vaikutus tulokehitykseen selitti Tanskan tuloerot miesten ja naisten välillä lähes kokonaan. Tutkimuksen mukaan lapsen saaminen pienentää naisten bruttotuloja 20 prosenttia lapsettomiin naisiin verrattuna, kun taas miehillä lasten saamisella ei ollut vaikutusta tulo- ja urakehitykseen.

Lasten naisten tuloja pienentävä vaikutus on seurausta Kleven ym. (2018) tutkimuksen mukaan useasta osatekijästä. Lasten saaminen pienentää naisten työllisyysastetta, töissä olevien naisten työtunteja ja töissä olevien naisten palkkatasoa verrattuna tilanteeseen, jossa nainen ei olisi saanut lapsia. Palkkavaikutusta selittää se, että lasten saaminen heikentää naisten urakehitystä ja lasten saamisen jälkeen naiset hakeutuvat keskimääräistä useammin ”perheystävällisiin” työpaikkoihin, joissa on keskimääräistä pienempi palkka. Miehillä vastaavaa vaikutusta ei havaittu.

Myös Angelov ym. (2016) tutkivat palkkakuilua vertaamalla perheen sisäistä tulokehitystä ennen ja jälkeen lapsen syntymän Ruotsalaisia rekisteriaineistoja hyödyntäen. Tulosten mukaan tehdyt työtunnit alenevat merkittävästi ensimmäisen lapsen syntymän jälkeen, jolla on puolestaan vaikutusta inhimillisen pääoman karttumiseen. Perheen sisäisellä työjaolla on suuri merkitys – usein paremmin palkattu tai korkeammin koulutettu henkilö keskittyy suhteellisesti enemmän työmarkkinoihin ja toinen vanhempi keskittyy suhteellisesti enemmän kotona tapahtuvaan palkattomaan työhön. Kaiken lisäksi isät ovat keskimäärin noin kaksi vuotta ensisynnyttäjiä vanhempia, jolloin (*ceteris paribus*) isillä on usein suhteellinen etu työmarkkinoille.

Lundborg ym. (2018) hyödyntävät tanskalaista aineistoa ja tarkastelee, kekseliästä identifikaatiostrategiaa<sup>18</sup> käyttäen, kuinka naisten palkka muuttuu lapsen saannin seurauksena. Tulosten mukaan lapsen syntymän vaikutus ansiotuloihin on 1) negatiivinen, suuri ja melko pysyvä, 2) vaikuttaa etupäässä tuntipalkkojen kautta ja 3) vaikuttaa enemmän ekstensiivisellä kuin intensiivisellä marginaalilla (hankkia lapsia ylipäättänsä vs. hankkia lisää lapsia). Tutkijoiden mukaan esimerkiksi äidit valitsevat herkemmin matalapalkkaisemman työn kodin lähellä, kun taas verrokkiryhmä saattaa työskennellä kauempana saaden parempaa palkkaa.

Tämän alaluvun perusteella voidaan todeta, että Suomen työllisyysaste on sekä naisten että erityisesti miesten kohdalla selvästi tyypillisiä verrokkimaita matalampi. Kaikissa maissa naisten työllisyysaste on systemaattisesti miesten työllisyysastetta matalampi. Osa-aikatyön osuus on kasvanut viime vuosina kaikissa verrokkimaissa. Miesten kohdalla laskeva trendi on selvä, naisten kohdalla maiden välillä on enemmän hajontaa. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta naisten tekevän suhteellisesti enemmän osa-aikatyötä kuin miehet. Erityinen huomio kiinnittyy 25–39-vuotiaiden naisten ikäryhmään, koska kuvailevien tilastojen perusteella kyseinen ikäväli on kriittinen. Lopuksi miesten ja naisten makrotason palkkaero on Suomessa

<sup>18</sup> Identifikaatiostrategia perustuu koeputkihedelmöitykseen; hedelmällisyyshoidon onnistumisen todennäköisyys on riippumaton eli eksogeeninen suhteessa työmarkkinoihin.

verrokkimaita korkeampi. Tanskassa palkkakuilu on yksi OECD-maiden pienimmistä vuonna 2015. Tanskassa jäljellä oleva sukupuolten välinen tuloero selittyy lähes kokonaan lasten saamisen erilaisella vaikutuksella miesten ja naisten tuloihin.

### 3.3 Työn tarjonta taloustieteessä

#### 3.3.1 Teoreettinen tausta

Työn tarjontaa mitataan usein osallistumisasteella, joka mittaa sen väestönosan suuruutta, joka on työllisenä tai työttömänä. Tämä on yksi epätäydellinen, mutta silti kuvaava mittari työn tarjonnalle. Suurempi työn tarjonta tarkoittaa yleensä korkeampaa työllisyyttä ja se onkin yksi keskeinen syy siihen, miksi työn tarjonnasta ollaan kiinnostuneita. Työllisyys on puolestaan sidoksissa lukuisiin sekä taloudellisiin että sosiaalisiin ulottuvuuksiin, joista tässä osaraportissa käsitellään ainoastaan yhdestä kapeasta, joskin merkityksellisestä näkökulmasta.

Taloustieteellisessä tutkimuskirjallisuudessa työn tarjonnan muutos suhteessa erilaisiin tekijöihin on erittäin olennaista. Sen suuruus on paljon tutkittu, mutta silti kiistanalainen aihepiiri. Työn tarjonnan jousto viittaa yleensä keskimääräiseen herkkyyteen, jolla joko työllisyyden määrä tai työvoiman suuruus muuttuu, kun yksilön käytettävissä olevat tulot muuttuvat.

Talousteorian viitoittama yksi keskeinen johtopäätös on, että työn tarjonnan jousto määrää verotuksen hyvinvointitappion määrän yhteiskunnassa (engl. *welfare cost* tai *deadweight loss*, ks. esim. Harberger 1971). Tämän tuloksen seurauksena usein henkilöt, jotka tulkitsevat työn tarjonnan jouston olevan pieni, suhtautuvat verotuksen tai sosiaaliturvan käyttäytymistä väärinvaikuttaviin vaikutuksiin vähemmän kriittisesti kuin henkilöt, jotka tulkitsevat jouston olevan suuri. Työn tarjonnan jousto on siis sen keskustelun sydämessä, jossa pohditaan verotuksen ja sosiaaliturvan hyötyjä ja haittoja.

Tässä raportissa ei käydä syvällisesti läpi työn tarjonnan joustojen teoriaa, mutta lyhyt yhteenveto lienee paikallaan. Syvällisempää tarkastelua kaipaavan lukijan kannattaa tutustua esimerkiksi Keanen (2011) tai Blundelin ja Macurdyn (1999) artikkeleihin.

Tässä osaraportissa pitäydytään yleisellä tasolla ja työn tarjonnan jousto määritellään herkkyydeksi, jolla työllisyys reagoi muutoksiin käytettävissä olevissa tuloissa. Otetaan esimerkiksi tapaus, jossa tietyn ryhmän käytettävissä olevat tulot kasvavat keskimäärin yhden prosentin, jonka seurauksena työllisyys kasvaa keskimäärin yhden prosentin. Tällöin voidaan todeta työn tarjonnan jouston olevan yksi. Jos taas saman ryhmän työllisyys kasvaisi ainoastaan 0,5 prosenttia vastauksena yhden prosentin käytettävissä olevien tulojen kasvuun, olisi joustoarvo 0,5. Mitä suurempi joustoarvo on, sitä vahvemmin työllisyys reagoi muutoksiin työn tekemisen taloudellisissa kannusteissa. Matemaattisesti määriteltynä työn tarjonnan jousto ( $\eta$ ) on:

$$\eta = \frac{\partial \log(h)}{\partial \log(ktu)} = \frac{\text{suhteellinen muutos työllisyydessä}}{\text{suhteellinen muutos käytettävissä olevissa tuloissa}} \quad (1)$$

Edellisen kappaleen esimerkissä käytettävissä olevat tulot on sidottu työllisyyteen, jolloin puhutaan *ekstensiivisen* marginaalin joustosta. On myös mahdollista kiinnittää huomio työllisyyden sijaan yksilön tekemien työtuntien määrään. Tällöin puhutaan *intensiivisestä* marginaalista. Kolmanneksi on mahdollista puhua sekä työllisyyden että työtuntien kokonaisuudesta, jolloin kyseessä on *kokonaisjousto*. Kaikilla edellä mainituilla joustokäsitteillä on oma käyttötarkoituksensa. **Tässä raportissa keskitytään kuitenkin toimeksiantoa mukaillen**

**ainoastaan ekstensiivisen marginaalin vaikutuksiin eli muutoksiin työllisyydessä.** Taloustieteellisessä tutkimuskirjallisuudessa vallitsee jokseenkin vankka yksimielisyys siitä, että ekstensiivisen marginaalin jousto on yleisellä tasolla intensiivistä marginaalia merkittävämpi.

Tutkimuskirjallisuudessa työn tarjonnan jousto jakautuu *tulo- ja substituutiovaikutukseen*. *Tulovaikutus* mittaa nimensä mukaisesti tulojen vaikutusta vapaa-ajan kysyntään. Tyypillisesti tulotason noustessa hyödykkeiden kysyntä nousee. Myös vapaa-ajan kysyntä siis nousee, joka perusmallissa johtaa työn tekemisen vähentymiseen. *Substituutiovaikutus* puolestaan mittaa suhteellisten hintojen muutoksen vaikutusta työn tarjontaan. Verotuksen aleneminen johtaa työn tekemisen kannattavuuden lisääntymiseen (suhteessa vapaa-aikaan) ja sitä kautta työn tarjonnan kasvuun.

Tutkimuskirjallisuudessa työn tarjonnan joustoa jaotellaan tyypillisesti myös *tulo- ja substituutiovaikutuksen* kautta Hicksin (kompensoituun), Marshallin (kompensoitomattaan) -ja Frischin joustoihin. *Frischin jousto* on ns. dynaaminen jousto ja mittaa ainoastaan suhteellisten hintojen muutoksen vaikutusta eli substituutiovaikutuksen suuruutta. Esimerkiksi työn verotuksen kiristäminen (*ceteris paribus*) tekee vapaa-ajasta suhteellisesti edullisempaa ja siten vähentää työn tarjontaa substituutiovaikutuksen kautta. Frisch-jousto ei kuitenkaan huomioi tulovaikutusta, joka tässä yhteydessä vaikuttaa vastakkaiseen suuntaan – nettopalkan alenemisen seurauksena vapaa-ajan kysyntä vähenee (työn tarjonta lisääntyy). Tämä heijastaa tulovaikutusta.

Kompensoitu työn tarjonnan jousto ottaa huomioon myös tulovaikutuksen, mutta eri tavalla kuin kompensoitamaton jousto. Kompensoitua joustokäsitettä tulisi käyttää esimerkiksi silloin, kun tarkastellaan kustannusneutraaleja muutoksia. Sen sijaan puhtaasti tulopuolta nostavissa tai laskevissa uudistuksissa (ilman minkäänlaista kompensaatiota tietyille ryhmälle) tulisi käyttää kompensoitamatonta joustokäsitettä.

Edellä mainittujen joustokäsitteiden lisäksi on olemassa jokseenkin laajasti käytetty käsite *verotettavan tulon jousto* (engl. *elasticity of taxable income*, ks. Matikka ym. 2016). Se mittaa nimensä mukaisesti verotettavan tulon suhdetta esimerkiksi tuloverotuksen muutoksiin. Se ei kuitenkaan suoraan suhteudu työllisyyteen ja siksi sitä ei käsitellä syvemmin tässä luvussa.

Lopuksi on vielä syytä käsitellä lyhyesti nk. mikro- ja makrojoustojen erojen tematiikkaa. Taloustieteellisessä tutkimuskirjallisuudessa makrotaloudelliseen aineistoon (tai malliin) perustuvat tutkimukset tuottavat yleensä korkeampia työn tarjonnan joustoja kuin puhtaasti yksilökohtaiseen mikroaineistoon perustuvat tutkimukset; mikrojousto on tyypillisesti alle yhden, kun taas makrojousto saattaa olla lähellä kolmea (Chetty ym. 2012). Tyypillisesti mikrojousto estimoidaan joko luonnollisiin koeasetelmiin perustuissa tutkimuksissa, jotka ovat usein hyvin tilannesidonnaisia, tai vaihtoehtoisesti rakenteellisen, mikroaineistoa hyödyntävän mallin avulla. Makrojousto taas perustuu joko maiden välisten suureiden vaihteluun yli ajan tai simulointeihin taloustieteellisellä makromallilla.

Obstbaum (2017) käy läpi keskeisiä argumentteja mikro- ja makrojoustojen eroavaisuuksille. Ensiksikin on mahdollista, että mikrojoustot eivät mittaa kaikkia relevantteja sopeutumismarginaaleja (mm. kotityö, kotitalouden päätöksenteko yleisesti ottaen, inhimillinen pääoma, yleisen tasapainon vaikutukset). Lisäksi tiettyjen ryhmien (esimerkiksi nuorten tai vanhojen, joilla tyypillisesti on muita korkeampi jousto) jättäminen pois analyysistä luo systemaattista harhaa mikrojoustoihin. Voi myös olla, että työmarkkinoiden etsintäkitkan huomioiminen (Hall 2009) alentaisi makrojoustoa ja siten toisi makrojoustoa lähemmäs mikrojousta.

Joka tapauksessa on syytä alleviivata, että tässä liiteraportissa käsitellään yksinomaan mikrojoustoja, koska se on sopusoinnussa sekä lainsäädäntötyössä tavallisesti käytetyn mallikehikon että tilastoaineiston kanssa. Tällöin on myös todettava se mikro- ja makrojousten eroavaisuuksista nouseva riski, että mikromenetelmillä arvioidut työllisyysvaikutukset voivat olla liian pieniä. Toki myös empiirisen mikrotaloustieteen sisällä käydään keskustelua jouston ”todellisesta” suuruudesta (ks. esim. Löffler 2018 ja Keane 2012).

Vaikka työn tarjontaa on tutkittu paljon, ei ole itsestään selvää kuinka suuri jousto ”todella” on. Onkin todennäköistä, että jouston arvo on tilannesidonnainen eli sen suuruus riippuu maasta, kyseisen maan instituutioista ja tarkastelun alla olevasta toimenpiteestä. Työn tarjonnan jousto vaihtelee myös eri ryhmien välillä. On todennäköistä, että esimerkiksi korkeakoulutettujen, keski-ikäisten miesten herkyys reagoida veromuutoksiin on erisuuri kuin vaikkapa matalasti koulutettujen pienten lasten äitien. Seuraavassa luvussa käsitellään työn tarjonnan joustoja sukupuolinäkökulmasta muutamien keskeisten artikkeleiden pohjalta.

### 3.3.2 Empiirinen tutkimuskirjallisuus

Seuraavassa käydään pintapuolisesti läpi empiiristä tutkimuskirjallisuutta työn tarjonnan jouston arvosta. Tavoitteena on käydä läpi eri yhteiskuntaryhmien jousten heterogeenisyyttä mukaan lukien sukupuolittaiset havainnot työn tarjonnan joustosta.

Työn tarjonnan joustoista on tehty viime aikoina useita ansiokkaita ja varsin laajoja kokooma-artikkeleita, joiden varaan myös tässä jossain määrin nojataan (ks. Blundell ja MaCurdy 1999; Chetty ym. 2011a; Chetty ym. 2011b; Keane 2011; Keane ja Rogerson 2012 sekä Meghir ja Phillips 2008). Toisin sanoin sen sijaan, että tehtäisiin oma erillinen katsaus työn tarjonnan kirjallisuudesta, nojataan edellä mainittuihin lähdeviitteisiin täydentäen niiltä sukupuolten ja muutaman muun lajittelevan muuttujan näkökulmasta. Kuten jo aiemminkin todettu, tässä yhteydessä keskitytään yksinomaan ekstensiiviseen marginaaliin.

Edellä siteerattujen kokooma-artikkelien ongelma tämän raportin näkökulmasta on kuitenkin siinä, että tutkimuksia on usein tehty vain joko miehille tai naisille ja usein hyvin erilaisissa asiayhteyksissä. Tällöin erilaisten tilastollisten menetelmien vaikutusta eri tutkimuksissa on vaikea, ellei mahdoton ottaa huomioon. Toisaalta kontekstit poikkeavat toisistaan huomattavasti. Monissa tutkimuksissa esimerkiksi keskitytään naisiin, joilla on pieniä lapsia, jolloin kyseistä joustoarviota ei voida yleistää koskemaan koko naispopulaatiota.

Edellä mainittujen haasteiden vuoksi pyritään tässä yhteydessä minimoimaan sekä erilaisten menetelmien että kontekstien vaikutuksen tarkastelemalla ainoastaan tutkimuksia, jossa samoja menetelmiä on sovellettu sekä miehiin että naisiin saman tutkimusasetelman mukaisesti ja usein myös samalla aineistolla. Tämä valitettavasti rajaa viitattavien tutkimusartikkelien joukkoa huomattavasti pienemmäksi, mutta nähdäksemme se on paras tapa kontrolloida sekä tutkimusmenetelmän että tutkimusasetelman vaikutus jouston suuruuteen.

Seuraavassa käydään läpi muutama tutkimus, joissa tutkimusmenetelmä ja kohderyhmä pystytään määrittämään kohtalaisen selkeästi sekä miehille että naisille sekä muutamille muille avainryhmille. Tilan puutteen vuoksi esitellään ainoastaan kolme tutkimusta, mutta Taulukossa 3.2 on tiivistetty kaikki tutkimukset, joita on käytetty alaluvussa 3.4.1.

### Bargain, Orsini ja Peichl (2014)

Bargain ym. (2014) estimoivat ja vertaavat Euroopan maiden ja Yhdysvaltojen työn tarjonnan joustoja vuosien 1998–2006 aineistolla. Tutkijat jaottelevat tuloksia sukupuolen ja siviilisäädyn perusteella. Tutkimuksessa hyödynnetään niin sanottua diskreettiä työn tarjonnan mallia, jossa ekonometrisin menetelmin estimoidaan yksilöiden mieltymykset kulutuksen ja vapaa-ajan suhteen. Sen jälkeen arvioidaan näiden mieltymysten perusteella, kuinka henkilö käyttäytyisi eri työn ja vapaa-ajan yhdistelmissä eli erilaisissa diskreeteissä tiloissa. Yksilön toiminnan määrittää se tila, jossa yksilön kokema hyöty on suurin. Eri työmarkkinavaihtoehtojen tulojen simulointiin käytetään Euromod-mikrosimulointimallia Euroopan maille ja Yhdysvaltojen tapauksessa käytetään NBER:in TAXSIM-mallia.

Artikkelin ansio on yhtenäinen tilastollinen spesifikaatio kaikkien maiden kohdalla. Lisäksi analyysi on tehty erikseen yksin asuville ja pariskunnille sukupuolittain sekä pyritty huomioimaan lasten vaikutus eli tuloksia on raportoitu käsillä olevan raportin näkökulmasta olennaisen yksityiskohtaisesti.

Tulokset on raportoitu yksityiskohtaisesti kaikille maille erilaisin luokituksin. Tässä tilan sääntämiseksi raportoidaan kuitenkin ainoastaan Suomea koskevat tulokset.

Tulosten mukaan keskimääräinen ekstensiivisen marginaalin jousto (kompensoimaton tai kompensoitu) Suomessa on 0,12 naimisissa oleville naisille, 0,10 naimisissa oleville miehille, 0,20 yksin asuville naisille ja 0,34 yksin asuville miehille. Palkan ekstensiivisen marginaalin ristijousto eli puolison palkan jousto naisille -0,05 ja miehille -0,02. Toisin sanoin puolison palkkatason noustessa henkilö vähentää työn tarjontaa ristijouston määräämässä suhteessa.

Lopuksi tutkijat raportoivat joustoarvon myös tulokvartiileittain. Joustokäsite ei ole täsmällisen ekstensiivisen marginaalin työn tarjonnan jousto, vaan työtuntien muutos ekstensiivisellä marginaalilla tapahtuneiden muutosten takia. Tulosten mukaan erityisesti yksin asuvat henkilöt reagoivat selvästi vahvemmin matalilla tulotasoilla. Pariskuntien kohdalla vaikutus näyttäisi olevan tasaisempaa.

### Blundell, Bozio ja Laroque (2011)

Blundell ym. (2011) estimoivat sekä intensiivisen että ekstensiivisen marginaalin käyttäytymisvaikutuksen sekä dokumentoivat yksityiskohtaisesti sukupuolittaista työllisyyskehitystä Iso-Britanniassa, Ranskassa ja Yhdysvalloissa. Tässä lyhyessä yhteenvedossa käydään läpi ainoastaan ekstensiivisen marginaalin estimointiin liittyvät tulokset.

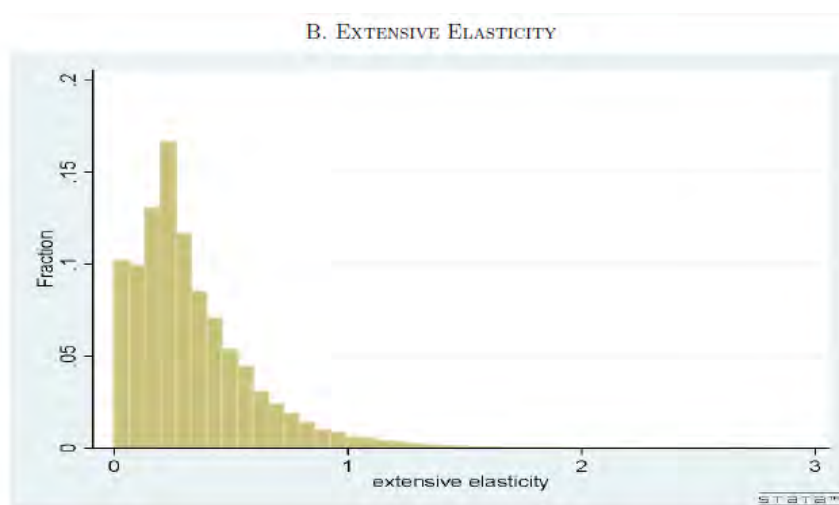
Tutkijat tarkastelevat 30–54-vuotiaita henkilöitä Iso-Britanniassa vuosina 1978, 1987, 1997 ja 2007. Tutkijoiden määrittämä empiirinen spesifikaatio sallii työn tekemisen kiinteät kustannukset. Toisin sanoin työn tekemisen (netto)kustannus ei ole pelkästään menetetty vapaa-aika vain yksilötasolla vaan työn tekemiseen liittyy muitakin kustannuksia. On ehkä hankittava auto, sovittava lasten hoidosta ja niin edelleen. Lisäksi ihmisillä on erilaisia mieltymyksiä suhteessa työn tekemiseen. Tutkijoiden empiirinen malli huomioi myös yksilöiden heterogeeniset preferenssit suhteessa työhön. Kausaalinen päättely tapahtuu Blundell ym. (1998) esittämän menetelmän puitteissa; tutkijat käyttävät hyväkseen eri ryhmien solukeskiarvojen (koulutus, ikä ja sukupuoli) välistä vaihtelua käytettävissä olevissa tuloissa identifioidakseen rakenteellisen työ tarjonnan mallin.

Estimoitavassa yhtälössä vastemuuttuja eli työskentely on binäärinen muuttuja, joka riippuu tuloista työssä, tuloista työmarkkinoiden ulkopuolella sekä vektorista demografisia ja koulutukseen liittyviä muuttujia. Käytettävissä oleva tulotaso työssä ja työmarkkinoiden ulkopuolella lasketaan käyttäen hyväksi IFS-instituutin mikrosimulointimallia (TAXBEN).

Tulosten mukaan ekstensiivisen marginaalin joustot ovat intensiivisen marginaalin joustoja suurempia sekä miehillä että naisilla. Erityisen olennaista miesten ja naisten eroissa näyttäisi olevan lasten ikäjakauma.

Ekstensiivisen marginaalin (kompensoimattoman) jouston mediaaniarvo naisille on 0,34 ja miehille 0,25. Tutkijoiden identifioima joustojakauma on kuvattu kuviossa 3.8.

### Kuvio 3.8. Ekstensiivisen marginaalin joustojen jakauma Blundellin ym. (2011) mukaisesti



Lähde: Blundell ym. (2011), Kuva 15, sivu 39.

### Mastrogiacono ym. (2013)

Mastrogiacono ym. (2013) esittelevät erityisen kattavan tutkimuksen, jossa he estimoivat työn tarjonnan jouston useille eri ryhmille Hollannissa. Erityisen kattavaksi tutkimuksen tekee se, että usein tutkimuskirjallisuudessa joustoarvot raportoidaan ainoastaan (jos sitä-kään) esimerkiksi miehille tai naisille, mutta tässä kyseisessä tutkimuksessa lajittelu viedään hyvin yksityiskohtaiselle tasolle.

Tutkimuksessa aineistona käytetään Hollannin tilastokeskuksen laajaa paneelia vuosilta 1999–2005. Lisäksi vuonna 2001 Hollannissa säädettiin suuri veroreformi, joka tuo merkittävää tilastollista vaihtelua aineistoon; tämä helpottaa parametrien identifiointia. Tutkijat tiputtavat aineistosta pois opiskelijat sekä alle 20- ja yli 57-vuotiaat. Lopulta tutkijoilla on käytössään 320 000 henkilöä ja yli miljoona havaintoa.

Tutkimuksessa spesifioidaan neljä diskreetin valinnan mallia. Käytännössä tämä tarkoittaa, että ihmisten mieltymykset estimoidaan neljällä erillisellä funktiomuodolla; i) kvadraattinen malli, ii) log-kvadraattinen malli, iii) Box-Cox -malli ja iv) Box-Cox II -malli. Tämän jälkeen ihmiset valitsevat preferenssiensä mukaisesti käyttäytymisensä erilaisista "diskreeteistä" mahdollista työn ja vapaa-ajan kombinaatioista. Tässä yhteydessä ei liene hedelmällistä käydä malleja tämän tarkemmin läpi, mutta todettakoon, että ensimmäiset kaksi mallia ovat tilastotieteellisesti hyvin joustavia, kun taas mallit iii ja iv ovat vähemmän joustavia, mutta varmis-

tavat tulojen ja vapaa-ajan rajahyödyn aina positiiviseksi. Ihmisten tulotaso eri valintojen perusteeksi ratkaistaan staattisella mikrosimulointimallilla (MIMOSI). Tutkimuksessa estimoidut, ryhmäkohtaiset joustoarvot on raportoitu taulukkoon 3.2.

Tutkimuksessa todetaan, että yksin asuvien miesten ja naisten tulokset ovat niin lähellä toisiaan, että ne raportoidaan yhdistettynä. Itse asiassa yksin asuvien miesten ja naisten preferenssit eli mieltymykset oletetaan samanlaisiksi, jolloin joustojen eroavaisuudet ovat seurausta ainoastaan yksilökohtaisista eroista sekä eroista tulotasossa. Tulosten mukaan yksin asuvien 1) naisten jousto on miehiä suurempi, 2) matalasti koulutettujen on korkeasti koulutettuja suurempi, 3) alempien tuloviidennesten jousto on ylempiä suurempi ja 4) nuorilla (alle 30-vuotiailla) jousto on vanhempia ikäluokkia suurempi.

Yksinhuoltajien tapauksessa naisilla on hieman suurempi jousto kuin miehillä. Kaikin muinkin tavoin laadulliset tulokset ovat samankaltaisia kuin yksin asuvien miesten ja naisten tapauksessa. Lisäyksenä edelliseen yksinhuoltajille on estimoitu joustoarvo ehdolla lapsen ikä; alle 3-vuotiaiden lasten yksinhuoltajien joustoarvo on huomattavasti suurempi kuin 3–11-vuotiaiden vanhempien jousto, joka puolestaan on maltillisesti korkeampi kuin 12–17-vuotiaiden lasten vanhempien jousto.

Lapsettomien pariskuntien kohdalla työn tarjonnan jousto estimoidaan selvästi muita ryhmiä alhaisemmaksi. Toisin kuin yksin asuvilla, jouston arvo on iän myötä kasvava. Yleisesti ottaen, erityisesti miehillä, joustoarvot ovat pieniä ja jokseenkin saman kokoisia yli ryhmien.

Lopuksi tutkimuksessa raportoidaan joustot pariskunnille, joilla on lapsia. Ensinnäkin lapsipariskuntien joustot ovat lapsettomia pariskuntia suurempia. Edelleen tulokset ovat laadullisesti pääosin samankaltaisia kuin edellisilläkin kotitaloustyypeillä; naisten jousto on suurempi kuin miesten, matalasti koulutettujen on suurempi kuin korkeasti koulutettujen ja alempien tulokymmenysten jousto on suurempi. Pienten lasten olemassaolo ei enää kuitenkaan vaikuta niin vahvasti, vaan joustoarvot lasten iän mukaan ovat tasaisempia kuin esimerkiksi yksinhuoltajilla.

## Yhteenveto kirjallisuudesta

Tämän tutkimuksen taustaksi tehtiin lyhyt katsaus tutkimuskirjallisuudesta sellaisten tutkimusten osalta, jossa sekä miesten, että naisten työn tarjonnan joustoa on estimoitu käyttäen samaa tutkimusmetodologiaa ja aineistoa miehille ja naisille (taulukko 3.2). Näin pystytään parhaiten ja mahdollisimman yleistettävällä tasolla arvioimaan joustoeroja. Toisin sanoin muuten ansiokkaat, mutta esimerkiksi ainoastaan yhteen sukupuoleen kohdistuvat tutkimukset on jätetty pois katsauksesta. On myös syytä huomata, että katsaus on osittainen eikä definitiivinen. Tutkimustiedon karttuessa (ja tästä katsauksesta puuttuvan tiedon sisällyttämisestä analyysiin) myös joustoarvot ja eri ryhmien väliset suhteet saattavat muuttua.

Valitettavasti tutkimuskirjallisuudesta ei löydy monia tutkimuksia, joissa tarjontaparametrien arvoja olisi ristiintaulukoitu tämän tutkimuksen tarpeen vaatimalla tarkkuudella. Mastrogiacomo ym. (2013) on yksi harvoista tutkimuksista, jossa taulukointia on tehty poikkeuksellisen yksityiskohtaisella tasolla ja useita eri diskreetin valinnan mallispesifikaatioita hyväksi käyttäen. Tämä katsaus pohjaakin jokseenkin vahvasti juuri kyseiseen tutkimukseen.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Myös esimerkiksi Siebertova ym. (2015) raportoi estimointituloksia poikkeuksellisen tarkalla tasolla, mutta tämän tutkimuksen näkökulmasta valitettavasti tarkempia lajitteluja ei ole tehty erikseen sukupuolittain.



**Taulukko 3.2. Läpikäydyt tutkimukset, joiden avulla on määritetty työn tarjonnan joustojen ryhmäkohtaiset profiilit**

Tutkimus	Menetelmä, maa	Joustoarvot	
		Miehet	Naiset
Aaberge ja Colombino (2010)	Diskreetin valinnan malli, Norja	Ei naimissa eikä avoliitossa = 0,04 Pariskunta = 0,23	Ei naimissa eikä avoliitossa = 0,12 Pariskunta = 0,21
Bargain ym. (2012)	Diskreetin valinnan malli, 17 Euroopan maata ja Yhdysvallat,	Ei naimissa eikä avoliitossa, Suomi = 0,34 Pariskunta, Suomi = 0,10	Ei naimissa eikä avoliitossa, Suomi = 0,20 Pariskunta, Suomi = 0,12
Blundell ym. (2011)	Solukeskiarvojen variaatioon perustuva menetelmä, Iso-Britannia	mediaan = 0,25	mediaani = 0,34
Bonin ym. (2002)	Diskreetin valinnan malli, Saksa	0,19	0,20
Clauss ja Schnabel (2008)	Diskreetin valinnan malli, Saksa	Ei naimissa eikä avoliitossa = 0,17 Pariskunta = 0,16	Ei naimissa eikä avoliitossa = 0,18 Pariskunta = 0,14
Dagsvik (2008)	Diskreetin valinnan malli, Belgia	Ei naimissa eikä avoliitossa = 0,4 Pariskunta = 0,342	Ei naimissa eikä avoliitossa = 0,404 Pariskunta = 0,592
Eissa ja Hoynes (2004)	Luonnollinen koeasetelma, Yhdysvallat	0,32	0,267
Haan ja Steiner (2004)	Diskreetin valinnan malli, Saksa	Ei naimissa eikä avoliitossa = 0,12 Pariskunta = 0,11-0,14	Ei naimissa eikä avoliitossa = 0,05 Pariskunta = 0,07-0,15
Jäntti ym. (2015)	Solukeskiarvojen variaatioon perustuva menetelmä,	0,173	0,163
Katay ym. (2014)	Diskreetin valinnan malli, Unkari	Ei naimissa eikä avoliitossa = 0,069 Pariskunta = 0,028	Ei naimissa eikä avoliitossa = 0,113 Pariskunta = 0,183
Laine ja Uusitalo (2001)	Solukeskiarvojen variaatioon perustuva menetelmä, Suomi	0,112	0,233
Steiner ja Wrohlich (2004)	Diskreetin valinnan malli, Saksa, reaktio bruttopalkan kasvuun	0,1	0,14
Mastrogiacomo ym. (2013) (tässä raportoitu osa tuloksista, ks. alkuperäinen artik- keli Taulukot 2, 4, 8, 9, 13 ja 14)	Diskreetin valinnan malli, neljä eri hyötyfunktiospesifikaatiota	Ei naimissa eikä avoliitossa, ei lapsia = {0,32, 0,33, 0,45, 0,44} Yksinhuoltajat = {0,31, 0,43} Pariskunta, ei lapsia = {0,05, 0,07} Yksinhuoltaja, lapsi < 3-v. = {0,8, 0,82} Yksinhuoltaja, 2<lapsi<8-v. = {0,43, 0,43} Yksinhuoltaja, lapsi>7-v. = {0,33, 0,33}	Ei naimissa eikä avoliitossa, ei lapsia = {0,37, 0,39, 0,52, 0,52} Yksinhuoltajat = {0,32, 0,43} Pariskunta, ei lapsia = {0,07, 0,22}
Orsini (2006)	Diskreetin valinnan malli, Belgia, reaktio bruttopalkan kasvuun	Miehet = 0,163	Naiset = 0,127
Siebertova ym. (2015)	Diskreetin valinnan malli, Slovakia	0,234 Pariskunta = 0,27 Ei naimisissa tai avoliitossa = 0,092 Peruskoulu, prime age = 0,185 Toinen aste, prime age = 0,048 Korkea-aste, prime age = 0,036	0,425 Pariskunta = 0,172 Ei naimisissa tai avoliitossa = 0,164 Peruskoulu, prime age = 0,357 Toinen aste, prime age = 0,178 Korkea-aste, prime age = 0,152

Naisten työllisyys on eri ryhmiä vertailtaessa melko systemaattisesti alhaisempaa kuin miesten. Näin ollen naisten työllisyyttä kasvu johtaisi talouskasvun nopeutumiseen sekä julkisen talouden rahoituspohjan kohenemiseen. Monissa tutkimuksissa naisten työn tarjonnan jousto on todettu suuremmaksi kuin miesten. Tästä seuraa, että verotuksen vääristävä vaikutus kohdistuu vahvemmin naisiin kuin miehiin. Tämän katsauksen mukaan naisten työn tarjonnan jousto on keskimäärin lähes 50 prosenttia korkeampi kuin miesten.

Erityisesti lasten lukumäärän ja iän on todettu vaikuttavan työn tarjonnan joustoarvoon. Jos henkilöllä on lapsia, erityisesti pieniä lapsia, on hänen joustonsa keskimäärin lapsetonta henkilöä korkeampi. Asiaa kuitenkin monimutkaistaa hieman se, että tulos näyttäisi olevan ehdollinen siviilisäädylle; naimissa tai avoliitossa oleville lapsien lukumäärä on yhteydessä korkeampaan joustoon, kun taas puolisottomille oleville asia on päinvastoin. Siviilisäätynä näyttäisi olevan myös kytköksissä sukupuoleen. Miesten tapauksessa puolisottomuus on yhteydessä korkeampaan työn tarjonnan joustoon, kun taas naisilla asia näyttäisi olevan toisin päin. Tämä ei ole ristiriidassa sen kanssa, että yksinhuoltajille tyypillisesti havaitaan korkeita joustoarvoja; näin on erityisesti pienten lasten tapauksessa, mutta selvästi vähemmän vanhempien lasten vanhempien kohdalla.

Myös koulutustaso ja tulonjaollinen asema linkittyvät erilaisiin joustoarvoihin eri ryhmille. Tyypillisesti matalasti koulutettujen ja/tai pienituloisimpiin tulokymmenyksiin kuuluvien kohdalla työn tarjonnan jousto on korkea.

### 3.3.3 Sukupuolten välisten joustoerojen syitä ja seurauksia

Talouspolitiikan työllisyys- ja sukupuolivaikutuksia arvioitaessa oleellinen muuttuja on oletus työn tarjonnan joustosta. Jos ihmiset reagoivat herkemmin kannustimiin (=jousto on suurempi) on kannustimia parantavilla uudistuksilla suurempia työllisyysvaikutuksia. Jos sukupuolten välillä on eroja työn tarjonnan joustossa, ovat työllisyysvaikutukset eri suuruisia, vaikka kannustinmuutos olisi sama.

Sukupuolten välisille joustoeroille on monia mahdollisia selityksiä. Esimerkiksi Bredemeier (2015) selittää eroa sukupuolten välistä joustoeroa kotitöiden epätasaisella jakautumisella. Bredemeierin tutkimuksen mukaan puolisoilla, joka käyttää enemmän aikaa kotitöihin (useimmiten nainen), on suurempi työn tarjonnan jousto. Toisessa tutkimuksessa Bredemeier ym. (2016) selvittivät pariskuntien luottorajoitteiden vaikutuksia joustoarvoihin. Luottorajoitteiden takia kotitaloudet eivät saa niin paljon lainaa kuin he haluaisivat ja se vaikuttaa myös heidän työmarkkinapäätöksiinsä epävarmuuden vallitessa. Bredemeier ym. mukaan luottorajoitteiden huomioiminen pienentää sukupuolten välistä joustoeroa merkittävästi.

On tärkeää pohtia, mistä sukupuolten välinen ero työn tarjonnan joustossa kumpuaa. Jos joustoero johtuisi pysyvistä sukupuolten välisistä preferenssieroista, voi myös joustoero olla pysyvä eikä siihen voi politiikalla ainakaan lyhyellä aikavälillä vaikuttaa. Empiiristen tutkimusten mukaan sukupuolten välillä on preferenssieroja mm. riskinottohalukkuuden ja kilpailullisuuden suhteen (Croson ja Gneezy 2009; Bertrand 2011; Azmat ja Petrongolo 2014). Preferenssierojen syistä tutkimuskirjallisuus ei kuitenkaan anna yksiselitteistä vastausta, tutkimuksesta riippuen selittäjiä löytyy sekä yhteiskunnan rakenteista että biologisista eroista. Siltä osin, kun preferenssierot johtuvat yhteiskunnan rakenteista ja asenteista, voidaan niihin vaikuttaa rakenteita muuttamalla.

Jos sukupuolten välillä on pysyviä eroja työn tarjonnan joustossa, on tällä myös vaikutuksia optimaaliseen talouspolitiikkaan. Esimerkiksi Alesina ym. (2011) optimiverotutkimuksen mukaan tilanteessa, jossa naisten työn tarjonta reagoi miehiä herkemmin kannustimiin, tulisi

miesten veroasteen olla naisia korkeampi. Tämä johtuu siitä, että optimiverotutkimuksen mukaan veroaste voi olla korkeampi niillä henkilöillä, joilla jousto on muita pienempi. Käytännössä Suomen kaltaisessa maassa miesten ja naisten verotuksen suora eriyttäminen lie-nee mahdotonta, mutta esimerkiksi lapsivähennyksen tai muun vastaavan veroinstrumentin kautta saatetaan päästä jossain määrin samanlaiseen lopputulokseen.

Joustot eivät ole pysyviä, vaan ne voivat vaihdella ajan kuluessa paljonkin. Esimerkiksi Blau ja Kahn (2007) arvioivat, että naimisissa olevien naisten työn tarjonnan jousto sekä oman että puolison palkan suhteen laski Yhdysvalloissa puoleen vuosien 1980–2000 välillä. Tämän muutoksen takia miesten ja naisten väliset joustoerot pienenivät merkittävästi. Joustomuutoksiin voi vaikuttaa mm. naisten työssäkäynnin lisääntyminen, jolloin yhä useampi nainen tekee täysipäivätyötä, joissa työntekoa lisääminen on hankalampaa. Blau ja Kahn pohtivat selittäjänä myös muutosta, jossa naisten työnteko muuttui satunnaisten töiden tekemisestä pysyvämmän uran rakentamiseen.

Silloin, kun sukupuolten välinen joustoero johtuu yhteiskunnan rakenteista, voidaan joustoeroon mahdollisesti vaikuttaa politiikalla. Esimerkiksi hoivavastuun ja kotitöiden tasaisempi jakautuminen voisi tasoittaa sukupuolten välisiä eroja myös työmarkkinoilla. Kun Kleven ym. (2018) mukaan suurin osa sukupuolten välisestä tuloerosta johtuu urakehityksen eriytymisestä lasten saamisen myötä, on hoivavastuun jakautumisella merkittävä vaikutus työllisyydelle ja tasa-arvolle.

### **3.4 Suositus työllisyysvaikutusten arvioimiseksi sukupuolinäkökulmasta**

Tässä alaluvussa käydään läpi suositus työllisyysvaikutuksen arvioimiseksi. Otsikon mukaisesti erityiskiinnostus lankeaa sukupuolinäkökulmaan, mutta menetelmää pystyy soveltamaan samoin periaattein kaikkiin yhteiskuntaryhmiin. Ensiksi käydään läpi tarvittavan joustoparametrin määrittämisen taustat. Sen jälkeen käydään läpi työllisyysvaikutuksen laskennan. Kolmannessa alaluvussa kerrotaan vielä menetelmän soveltamisen vaiheet yksinkertaistettuna.

#### **3.4.1 Jouston määrittäminen**

Työllisyysvaikutusten arvioinnissa keskeistä roolia näyttelee edellisissä luvuissa käsitelty työn tarjonnan jousto. Käytännön soveltajan näkökulmasta olennaista on tarkastelun hienojakoisuus; kuinka monelle erilliselle ryhmälle on mielekästä määrittää oma joustoarvonsa?

Yksilökohtainen joustoarvo on mahdollista määrittää ainoastaan rakentamalla ja estimoimalla rakenteellinen työn tarjonnan malli esimerkiksi mikrosimulointimallin avulla. Tästä toimintatavasta on esimerkkejä Tanskasta (Stephensen 2013), Ruotsista (Flood ym. 2012) tai Hollannista (Mastrogiacomo ym. 2013), joissa on käytössä yksilötason käyttäytymisvaikutukset huomioiva mikrosimulointimalli. Ottaen huomioon tämän osahankkeen koko, aineistoon liittyvät rajoitteet sekä implisiittinen vaatimus menetelmän yksinkertaisuudesta, on rakenteellisen käyttäytymisvaikutukset huomioivan mikrosimulointimallin spesifioiminen epärealistinen tehtävä. Mallin tulisi lisäksi olla konkreettisesti käyttökelpoinen eli käytössä joustava, yksinkertainen ja läpinäkyvä, jolloin sitä olisi mahdollista soveltaa nopeallakin aikataululla.

Lisäksi on epäselvää olisiko käyttäytymisvaikutukset huomioiva mikrosimulointimalli paras tapa arvioida työllistymisvaikutuksia esimerkiksi valtion budjettiprosessin yhteydessä. Käyttäytymisvaikutukset huomioivat mikrosimulointimallit ovat usein huomattavan monimutkaisia ja siis vaikeasti ymmärrettäviä. Matemaattisesta monimutkaisuudesta seuraa myös jossain määrin vaikeus ymmärtää mitkä oletukset tarkalleen ottaen kulloinkin ovat analyysin takana. Tässä raportissa käytetään erilaista lähestymistapaa ja yksinkertaistetaan analyysiä, jotta esitetyn menetelmän käytettävyyttä ja läpinäkyvyyttä olisi mahdollisimman korkealla tasolla. Tavoitteena on tuottaa sellainen malli, jota voisi käyttää esimerkiksi osana valtion budjettiprosessia tai osana eri sektorien lainsäädännön valmistelua. On selvää, ettei tässä luvussa esitetty laskentakehikko sovi kaikkiin uudistuksiin, vaan tapauskohtainen arviointi on aina tarpeen.

Kuten edellä todettu, yksilökohtainen työn tarjonnan jouston määrittäminen diskreetin valinnan mallilla on tämän raportin ulottumattomissa. Sen sijasta määritetään eksogeenisesti työn tarjonnan jouston arvo tietyille yhteiskuntaryhmille. Tästä seuraa kysymys: kuinka tarkalla tasolla eksogeenisesti määritelty joustoparametrin arvo tulisi huomioida? Ensimmäinen rajoite tulee aiemmasta tutkimuskirjallisuudesta eli siitä, kuinka yksityiskohtaisesti tutkimustuloksia työn tarjonnan jouston suhteen on raportoitu. Kuten edellisestä luvusta kävi ilmi, tuloksia on raportoitu sukupuolen lisäksi ainakin siviilisäädyn, kotitaloustyyppin, koulutustason, lasten lukumäärän ja tuloviidenneksen perusteella. Usein tuloksia ei ole raportoitu riittävän tarkalla tasolla tarpeisiimme nähden, mutta kuitenkin sillä tarkkuustasolla, että tutkimustietoa pystytään hyödyntämään. Toinen rajoitus tulee käytössä olevasta aineistosta eli SISU-mallin tausta-aineiston tietosisällöstä. Se on kuitenkin riittävän kattava edellä mainittujen ryhmittelyjen huomioimiseksi.

Suomea käsittelevissä tutkimuksissa tähän asti on käytetty lähinnä yhtä ns. kokonaisjoustoja kaikille ryhmille (ks. Kotamäki 2016; Kotamäki ja Kärkkäinen 2014; Kärkkäinen ja Tervola 2018; VATT 2012), jolloin pystytään laskemaan keskimääräinen työllisyysvaikutus muttei sen tarkempaa tietoa uudistusten ryhmäkohtaisesta kohdentumisesta. Hakola-Uusitalo ym. (2007) seuraavat Immervoll ym. (2007) menetelmää ja tarkastelevat vaikutuksia kolmella eri tavalla. Ensinnäkin käytössä on kaikille yhteinen, samansuuruinen jousto. Toiseksi jousto määritetään tuloviidenneksittäin. Kolmanneksi joustot oletetaan (selvästi) nolaa suuremmiksi ainoastaan yksinhuoltajille ja avo- tai avioliitossa eläville naisille, joilla on pieniä lapsia.

Yleisesti ottaen soveltavassa tutkimuskirjallisuudessa käytetty varsin homogeeninen jousto on pitkälti seurausta tutkimuskysymyksen valinnasta. Suurin osa edellä luetelluista julkaisuista on ollut pääosin kiinnostunut työllisyysvaikutuksesta koko kansantalouden tasolla. Tässä osaraportissa ollaan kuitenkin kiinnostuneita vaikutusten jossain määrin tarkemmasta ryhmittäisestä tarkastelusta, jolloin pelkkä kokonaisjouston määrittäminen ei riitä.

Käytännössä aiemman tutkimuskirjallisuuden raportoinnin tarkkuudesta johtuen ehdotamme joustoparametrin arvon määrittävän 1) sukupuolittain, 2) tuloviidenneksittäin, 3) siviilisäädyn perusteella, 4) lasten iän perusteella (onko lapsia vai ei, onko nuorin lapsi alle 3-vuotias, 3–7-vuotias vai yli 7-vuotias), 5) ikäryhmittäin ja 6) koulutusasteen perusteella. Kaiken kaikkiaan ryhmäkohtaiset joustoarvot määritetään siis 480 solulle.<sup>20</sup> Käytetyt pääryhmäkohtaiset joustoarvot on raportoitu taulukkoon 3.3.

Käytännössä painotetaan keskimääräistä joustoarvoa ryhmäkohtaisesti siten, että pääryhmien väliset joustojen suhteet pysyvät vakioina. Lisäksi on pidettävä huolta siitä, että keskimääräinen väestöryhmäpainotettu joustoarvo on oikea.

<sup>20</sup>  $2 \text{ (sukupuoli)} * 5 \text{ (tuloviidennes)} * 2 \text{ (siviilisäätty)} * 4 \text{ (lapsia)} * 3 \text{ (ikäryhmät)} * 2 \text{ (koulutusaste)} = 480 \text{ ryhmää}$

Chettyä ym. (2012) mukaillen oletetaan keskimääräiseksi ekstensiivisen marginaalin joustoksi 0,25. On kuitenkin syytä alleviivata, että kyseinen parametri on jossain määrin harkinnan varainen eikä ole mitään teknistä syytä poiketa tästä tehdystä oletuksesta. Esimerkiksi Laine ja Uusitalo (2001) arvioivat jouston arvoksi 0,18 ja Jäntti ym. (2015) saivat Suomelle arvon 0,17. Toisaalta esimerkiksi alaluvussa 3.3.1 pohdinta makrojoustoista puoltaa korkeamman joustoarvon käyttöä. Myös mm. Keane (2011) ja Keane ja Rogerson (2012) ovat esittäneet perusteltuja syitä sille, miksi tutkimuskirjallisuudessa esitetyt joustoarvot saattavat olla aliarvioituja.

Edellisessä kappaleessa mainitut syyt puoltavat kattavaa herkkyyksianalyysiä eri joustoarvoille. Epävarmuuden haarukoimiseksi suositamme 0,25 jouston tapauksessa herkkyyksianalyysin tekemisen ainakin jouston arvoille 0,1 ja 0,4.

### Taulukko 3.3. Joustoarvot ryhmittäin perustuen tutkimuskirjallisuudesta poimituihin joustoihin

Sukupuoli	Mies				Nainen					
	0,207				0,290					
Siviilisääty	Ei naimisissa eikä avoliitossa				Naimisissa tai avoliitossa					
	Mies		Nainen		Mies		Nainen			
	0,16		0,33		0,25		0,26			
Koulutusaste	Korkeintaan toinen aste				Korkeampi kuin toinen aste					
	Mies		Nainen		Mies		Nainen			
	0,27		0,38		0,09		0,18			
Henkilön ikä	<30 vuotta		30–39 vuotta			≥40 vuotta				
	Mies	Nainen	Mies	Nainen	Mies	Nainen	Mies	Nainen		
	0,35	0,38	0,18		0,22		0,17	0,29		
Nuorimman lap- sen ikä	Ei lapsia		<3 vuotta		3–7-vuotta		> 7 vuotta			
	Mies	Nainen	Mies	Nainen	Mies	Nainen	Mies	Nainen		
	0,23	0,32	0,23	0,33	0,17	0,25	0,14	0,21		
Tuloviidennes	1.		2.		3.		4.		5.	
	Mies	Nainen	Mies	Nainen	Mies	Nainen	Mies	Nainen	Mies	Nainen
	0,41	0,44	0,29	0,32	0,21	0,26	0,15	0,23	0,09	0,24

#### 3.4.2 Työllisyysvaikutuksen laskeminen joustoa soveltaen

Itse työllisyysvaikutusten laskennassa tässä raportissa käytetään soveltavassa tutkimusperinteessä yleisesti käytössä olevaa menetelmää, jossa valittua joustoarvo kerrotaan käytettävissä olevien tulojen muutoksen kanssa, jonka seurauksena saadaan laskettua työllisyysvaikutus. Matemaattisesti menetelmän voi ryhmälle  $i$  kuvata seuraavalla tavalla:

$$\frac{d(E^i)}{E^i} = \eta^i * \frac{d(u^i)}{u^i} \quad (2)$$

missä  $E$  viittaa työllisyyteen,  $\eta$  on työn tarjonnan jousto,  $u$  on työllistymisen nettohyöty,  $d$  viittaa muutokseen ja yläindeksi tarkastelun kohteena olevaan ryhmään populaatiossa. Työllistymisen nettohyöty yksilötasolla puolestaan määritellään käytettävissä olevien tulojen muutoksen erotuksena, jolloin  $u = c(1) - c(0)$ , missä  $c(1)$  on kotitalouden käytettävissä olevat tulot, kun henkilö on työssä ja  $c(0)$  on käytettävissä olevat tulot, kun henkilö on työttömänä.

Määritellään seuraavaksi työllistymisveroaste:

$$\tau = 1 - \frac{c(1)-c(0)}{w(1)-w(0)}, \quad (3)$$

missä kaavassa (3)  $w(1)$  on kotitalouden bruttotyötulot, kun henkilö on töissä ja  $w(0)$  bruttotyötulot, kun henkilö on työtön. Työllistymisveroaste mittaa sitä kuinka paljon verot kasvavat ja tulonsiirrot alenevat suhteessa palkkaan, kun henkilö työllistyy. Esimerkiksi, jos henkilö saisi työttömänä käteen 1 000 euroa ja työllisenä 2 000 euroa bruttopalkan ollessa 3000 euroa, olisi työllistymisveroaste  $1 - \frac{2000-1000}{3000-0} = 66,6 \%$  eli 3 000 euron palkasta 1 000 euroa menisi veroihin ja 1 000 euroa menetettäisiin työttömyysturvan muodossa.

Toinen esimerkki on tilanne, jossa edellä kuvatulla henkilöllä on puoliso, jonka bruttotulot ovat 2 500 euroa ja nettotulot ovat 2 000 euroa kuukaudessa. Tällöin työllistymisveroaste olisi tismalleen sama:  $1 - \frac{4000-3000}{5500-2500} = 66,6 \%$ .

Työllistymisveroaste ratkaistaan Tilastokeskuksen ylläpitämällä SISU-mikrosimulointimallilla. Sen laskentaa varten tarvitaan toistaiseksi erillinen simulointikoodi, mutta se on tarkoitus integroida lähitulevaisuudessa osaksi SISU-mallin vuosittaista ylläpitoa, jolloin tämän laskentaosion suorittaminen helpottuu merkittävästi.

Kirjoitetaan seuraavaksi yhtälö (2) kätevämpään muotoon:

$$\frac{d(E^i)}{E^i} = -\eta^i * \frac{d(\tau^i)}{1-\tau^i} \quad (4)$$

Yhtälön (4) muotoilu on kätevämpi erityisesti siksi, että työllistymisveroaste on yleisesti käytetty mittari työn tekemisen kannustimista.

Seuraillaan siis pitkälti olemassa olevaa soveltavaa tutkimuskirjallisuutta ehdotetun yhtälön (4) käyttöä työllisyysvaikutusten laskemisessa (ks. Hakola-Uusitalo ym. 2007; Immervoll ym. 2007; Kannustinloukkutyöryhmä 2017; Kotamäki 2016; Kotamäki ja Kärkkäinen 2014; Kärkkäinen ja Tervola 2018; Määttänen ja Valkonen 2016 ja VATT-työryhmä 2013).

Nyt esitettävää menetelmää hyödyntämällä voidaan arvioida lainsäädäntömuutosten vaikutuksia työllisyyteen, mutta vaikutusta tehdyn työn määrään on menetelmän avulla vaikeampi estimoida. Käytännössä nyt käytetty ekstensiiviseen marginaaliin keskittyvä arviointi olettaa ihmisten ylipäättänsä työllistyvän. Siten siirtymiä osa-aikatyön ja kokopäivätyön välillä tai kokopäivätyötä tekevien työtuntien muutoksia ei nyt käytössä olevalla menetelmällä kyetä arvioimaan. Nyt esitetty menetelmä ei ilman muutoksia välttämättä sovellu yksinomaan osa-aikatyön kannustimia parantavien uudistusten arviointiin.

On syytä alleviivata, että menetelmä perustuu yksinomaan mitattavien taloudellisten kannustimien muutoksiin ja mittaa siis niiden vaikutusta eikä minkään muun vaikutuskanavan. Vaikutusarvio ei siten millään tavalla sulje pois muiden mahdollisten vaikutuskanavien olemassaoloa. On esimerkiksi tapauskohtaisesti arvioitava missä määrin taloudellisten kannustimien muutosten lisäksi esimerkiksi laadullinen analyysi tai muiden mitattavissa olevien vaikutuskanavien arviointi on tarpeen.

Nyt käytetyt menetelmät arvioivat talouspolitiikan työllisyysvaikutuksia lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä. Jos tarkasteltaisiin pidempää aikaväliä yli koko elinkaaren, politiikkatoimien vaikutukset poikkeaisivat nyt arvioidusta. Esimerkiksi Roantree ja Shaw (2018) tuovat tutki-

muksessaan esille, kuinka talouspolitiikan tulonjakovaikutukset voivat näyttää hyvin erilaisilta riippuen siitä tarkastellaanko vaikutuksia lyhyellä aikavälillä vai yli koko elinkaaren. Blundell ym. (2016) puolestaan arvioivat elinkaarimallin avulla, miten Ison-Britannian matalapalkkatuet vaikuttavat naisten työllisyyteen ja koulutuspäätöksiin. Tulosten mukaan matalapalkkatuet paransivat yksinhuoltajaäitien työllistymistä osa-aikatoihin, mutta toisaalta ne heikentävät naisten kouluttautumisen kannustimia. Kaikki tekijät huomioiden matalapalkkatuet ovat kuitenkin Blundell ym. (2016) mukaan hyvinvointimeielessä kannatettava tapa parantaa pienituloisten naisten asemaa.

### 3.4.3 Menetelmän soveltaminen

Tässä luvussa läpikäyty työllisyysvaikutuksen laskentamenetelmä voidaan siis pelkistää seuraaviin vaiheisiin:

1. Lasketaan kiinnostuksen kohteena olevan uudistuksen vaikutus työllistymisen taloudellisiin kannustimiin. Käytännössä lasketaan yksilökohtainen työllistymisveroasteen muutos Tilastokeskuksen hallinnoiman SISU-mikrosimulointimallin avulla.
2. Valitaan tutkimuskirjallisuuden perusteella koko talouden tasolla keskimääräinen työn tarjonnan jousto.
3. Määritetään ryhmäkohtaiset työn tarjonnan jouston profiilit (ks. taulukko 3.3) ja asetetaan yksilökohtainen työn tarjonnan jouston arvo sen perusteella, mihin ryhmiin yksittäinen henkilö kuuluu.
4. Ratkaistaan ryhmäkohtainen työllisyysvaikutus hyödyntäen kaavaa (4).
5. Tehdään herkkyystarkasteluja eli toistetaan kohdat 1–4 käyttäen suurempaa ja pienempää työn tarjonnan jouston arvoa.

## 3.5 Esimerkkejä työllisyysvaikutuksen laskennasta<sup>21</sup>

Seuraavassa esitetään kahden erilaisen lainsäädännöllisen toimenpiteen vaikutuksia työllisyyteen ja tulonjakoon edellisissä luvuissa esitetyn menetelmän avulla. Tässä esitetty menetelmä ei kuitenkaan ole poissulkeva tai ristiriidassa muilla menetelmillä arvioitavien tekijöiden kanssa.

Seuraavassa keskitytään kuitenkin puhtaasti taloudellisten kannustimien vaikutusarvioon, koska tavoitteena on havainnollistaa menetelmän käyttöä erilaisissa tilanteissa. Ensin arvioidaan kuvitteellinen uudistus – eläkevakuutusmaksun korotus. Se on hyvä esimerkki vakuutusmaksusta, joka kohdistuu melko tasaisesti kaikkiin palkansaajiin. Sen jälkeen tarkastellaan työtulovähennyksen korotusta. Uudistuksen parametrit määritetään siten, että se heijastaa vuonna 2016 tehtyä verotuksen keventämistä.

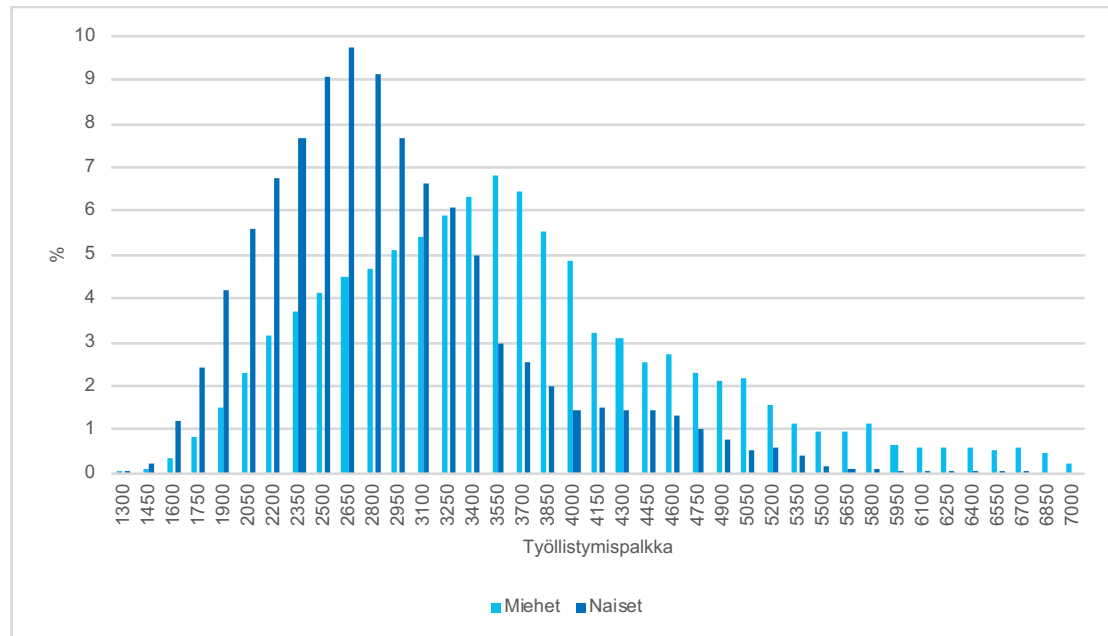
Uudistusten työllisyysvaikutukset voivat erota sukupuolten välillä kahdesta syystä. Ensinnäkin työn tarjonnan jousto on laskelmissamme naisilla keskimäärin miehiä suurempi. Toiseksi sukupuolten välisen palkkaeron takia myös työttömien työllistymispalkoissa on eroa miesten

<sup>21</sup> Laskelmat on tehty SAS-ohjelmistolla ja vuoden 2015 versiolla SISU-mikrosimulointimallista. Käytetyt koodit ovat avoimesti jaossa SISU-mallin foruimilla Tilastokeskuksen etäjärjestelmässä. Mallikoodit voidaan lähettää myös sähköpostitse erillisestä pyynnöstä.



ja naisten välillä. Jos naisten työllistymispalkka on keskimäärin miehiä matalampi, parantavat esimerkiksi pienituloisille kohdistetut veronkevennykset enemmän naisten työllistymisen kannustimia. Käytetty työllistymispalkkaoletus (työttömille henkilöille) on kuvattu kuvioon 3.9, josta näkyy, että naisilla työllistymispalkka on keskimäärin miehiä pienempi.

**Kuvio 3.9. Käytetty työllistymispalkkajakauma sukupuolittain**



Lähde: Omat laskelmat.

### 3.5.1 Työntekijän eläkevakuutusmaksun korotus

Eläkevakuutusmaksu on käytännössä kaikesta palkkatyöstä perittävä vakuutusmaksu, jonka perusteella karttuu työeläkettä. Se koostuu työnantajan ja työntekijän osuudesta ollen Työntekijän eläkelain piirissä keskimäärin yhteensä 24,4 prosenttia bruttopalkasta. Tässä yhteydessä keskitytään työntekijän työeläkemaksuun, jossa on kaksi luokkaa; alle 53-vuotiaiden sekä 63–67-vuotiaiden maksuprosentti on 6,35 ja 53–62-vuotiaiden on 7,85.

Eläkevakuutusmaksun saa vähentää verotettavasta tulosta. Mitä korkeampi rajaveroaste on, sitä enemmän verotus kevenee. Eläkevakuutusmaksu on siis itse asiassa lievästi regressiivinen vero.

Aineiston mukaan vuonna 2015 työntekijän pakollisia eläkemaksuja maksettiin noin 4,6 miljardia euroa. Maksu kohdistui 55 prosenttisesti miehille ja 45 prosenttisesti naisille. Kysytään tässä yhteydessä siis kaksi kysymystä. Ensiksi kuinka eläkevakuutusmaksun 1 prosenttiyksikön kiristys (ilman muutoksia eläkekattumissa) vaikuttaa työeläkesektorin tulovirtoihin sekä kohdistuu eri yhteiskuntaryhmiin. Toiseksi kysytään kuinka maksun korotus alentaa keskipitkällä aikavälillä työllisyyttä miehillä ja naisilla.

Käytetään staattista SISU-mikrosimulointimallia yksilökohtaisten vaikutusten laskemiseksi. Työntekijän eläkevakuutusmaksun korotus lisää vakuutusmaksutuloja noin 760 miljoonalla eurolla kansantalouden tasolla. Maksun verovähenteisyyden takia muun julkisen talouden verokertymä alenee kuitenkin noin 290 miljoonalla eurolla. Kokonaisvaikutus julkiselle taloudelle ja samalla myös kuluttajien käytettävissä oleviin tuloihin jää lopulta noin 470 miljoonaa euroon.

### Taulukko 3.4. Eläkemaksun 1 prosenttiyksikön korotuksen vaikutus julkiseen talouteen (ja käytettävissä oleviin tuloihin) vuoden 2018 hinnoin

Vakuutusmaksut	Muut verot ja veronluonteiset maksut	Muut tulonsiirrot	Kokonaisvaikutus julkiseen talouteen
+761	-291	+4	466

Veroluonteisten maksujen kiristämisellä on myös vaikutusta tulonjakoindikaattoreihin. Vakuutusmaksun yhden prosenttiyksikön korotuksen seurauksena Gini-kerroin alenee noin 0,05 prosenttiyksiköllä, koska uudistus kohdistuu pääasiassa palkansaajiin. Tuloerot siis kaivatuvat. Mediaanitulon pienentymisen kautta myös pienituloisuusindikaattorit alenevat jonkin verran; pienituloisuusaste alenee, vaikkei kenenkään tulotaso kasva. Reformin kohdentumisesta kertoo jotain myös se, että alempien tuloluokkien tulo-osuus kasvaa ja korkeampien tuloluokkien alenee. Sukupuolittain uudistus pienentää naisten pienituloisuutta enemmän kuin miesten. Tulonjakoindikaattoreita on raportoitu taulukkoon 3.5.

### Taulukko 3.5. Eläkemaksun 1 prosenttiyksikön korotuksen vaikutus pienituloisuusindikaattoreihin

Gini-kerroin	Pienituloisuusaste <sup>1</sup>	Pienituloisuus kotitalouksissa, joissa alle 18-vuotiaita	Pienituloisuus kotitalouksissa, joissa yli 65-vuotiaita	Miesten pienituloisuus	Naisten pienituloisuus
-0,05	-0,17	-0,14	-0,34	-0,14	-0,19

<sup>1</sup> Pienituloisuusaste kuvaa pienituloisen väestön osuutta koko väestöstä. Tässä kotitalous luokitellaan pienituloiseksi, mikäli sen käytettävissä olevat rahatulot jäävät pienemmiksi kuin 60 prosenttia mediaanitulosta.

Tarkemman läpileikkauksen saamiseksi tuloksia on tietysti mahdollista lajitella vieläkin tarkemmalla tasolla. Taulukkoon 3.6 on lajiteltu käytettävissä olevien tulojen muutoksia sukupuolen, iän, koulutusasteen ja kotitalouden rakenteen perusteella.

### Taulukko 3.6. Eläkemaksun korotuksen vaikutus käytettävissä oleviin tuloihin sukupuolen, iän, koulutusasteen ja kotitalouden rakenteen mukaisesti

Sukupuoli	Mies		Nainen		
Vaikutus keskim., €	-216		-173		
Väestö-osuus, %	49		51		
Ikä	<30	30–39	40–49	50–59	>60
Vaikutus keskim., €	-114	-204	-241	-237	-180
Väestö-osuus, %	26	23	21	22	9
Koulutusaste	Peruskoulu	Toinen aste	Alempi korkeakouluaste	Ylempi korkeakouluaste	Tutkijakoulutus
Vaikutus keskim., €	-131	-165	-223	-297	-349
Väestö-osuus, %	14	47	25	13	1
Kotitalouden rakenne	Yksin asuvat	Lapsettomat parit	Yksinhuoltajat	Parit, joilla lapsia	Muut
Vaikutus keskim., €	-179	-195	-163	-209	-158
Väestö-osuus, %	21	30	6	39	4

Näyttää siltä, että eläkemaksun korotus kohdistuu lukumääräisesti suhteellisen tasaisesti miesten ja naisten välillä. Keskimääräinen maksun korotus on kuitenkin palkkarakenteesta johtuen miehillä selvästi naisia suurempi. Iän mukaan korotus kohdistuu jokseenkin tasaisesti keskimääsiin ikäluokkiin, mutta selvästi vähemmän alle 30-vuotiaisiin sekä yli 60-vuotiaisiin. Vaikutus on sitä suurempi mitä korkeampi koulutusaste on. Korkeakoulutustalla

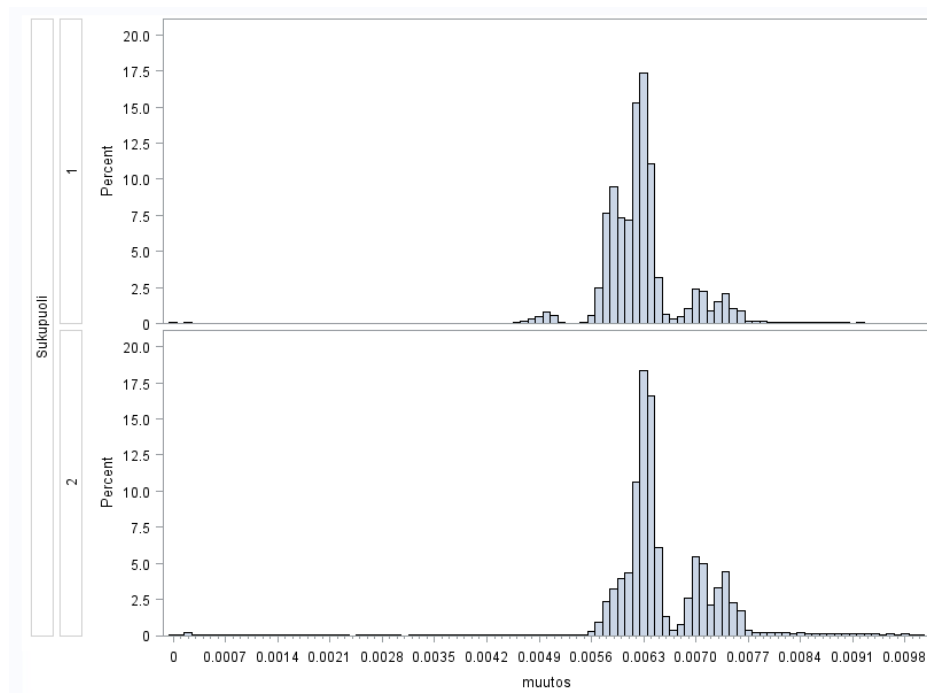
keskimääräinen käytettävissä olevien tulojen lasku on yli kaksinkertainen pelkän peruskoulun varassa oleviin verrattuna. Lukumäärällisesti muutos kohdistuu kuitenkin useimmiten toisen asteen koulutuksen varassa oleville. Lopuksi avo- ja avioliitossa olevia henkilöitä on työmarkkinoilla paljon, joten myös tämä uudistus kohdistuu useimmiten heihin.

Seuraava luonteva ja tämän osaraportin kannalta olennainen kysymys on, kuinka muutokset verojärjestelmässä ja työn tekemisen kannustimissa vaikuttavat työllisyyskehitykseen ryhmiteltynä sukupuolen mukaan. Sovelletaan siis edellisissä luvuissa kuvattua menetelmää käsiällä olevaan kuvitteelliseen uudistukseen.

Kokonaisuudessaan tässä alaluvussa tarkasteltu uudistus kasvattaa työllistymisveroastetta noin 0,65 prosenttiyksiköllä keskimääräisen työllistymisveroasteen ollessa 66,9 prosenttia. Henkilötyövuosia aineistossa on yhteensä noin 2,31 miljoonaa.<sup>22</sup> Jouston arvoksi kalibroitiin 0,25. Nämä tiedot yhdistämällä saadaan uudistuksen työllisyyttä vähentävä kokonaisvaikutus, joka on 11 400 henkilötyövuotta ( $\approx -0,655 \% \cdot 0,25 \cdot 2,3$  milj. HTV/(1-66,9 %)).

Työllistymisveroasteet nousevat keskimäärin 0,6 prosenttiyksikköä miehillä ja 0,7 prosenttiyksikköä naisilla. Työllistymisveroasteen muutoksen karkea jakauma sukupuolittain on piirretty kuvioon 3.10. Naisten hieman suurempi muutos työllistymisveroasteessa on seurausta lähinnä pienempien keskimääräisten tulojen takia matalammasta marginaaliveroasteesta. Naisilla myös työn tarjonnan jousto on määritetty suuremmaksi (naisilla 0,290 ja miehillä 0,207), joten voidaan päätellä naisten työllisyyden vähenevän suhteellisesti ottaen enemmän kuin miehillä. Naisten työllisyys alenee noin 0,61 prosentilla<sup>23</sup> ja miesten 0,38 prosentilla<sup>24</sup>.

**Kuvio 3.10. Työllistymisveroasteiden muutoksen jakauma sukupuolittain (1=miehet, 2=naiset)**



<sup>22</sup> Tilastokeskuksen Kansantalouden tilinpidon arvion mukaan vuonna 2016 Suomessa tehtiin noin 4,1 miljardia työtuntia. Oletetaan viikkotyöajan olevan 36,25 tuntia ja työpäiviä vuodessa olevan 253. Tällöin henkilötyövuosia Suomessa vuonna 2016 oli yhteensä 2,24 miljoonaa, joka on karkeasti ottaen linjassa aineistopohjaisen arviomme kanssa.

<sup>23</sup>  $\approx 0,7 \% \cdot 0,29 / (1 - 67,8 \%)$ , ks. kaava (4).

<sup>24</sup>  $\approx 0,6 \% \cdot 0,21 / (1 - 65,9 \%)$ , ks. kaava (4).

Henkilötyövuosien määrä aineistossa on miehillä 1,16 miljoonaa ja naisilla 1,15 miljoonaa. Työllisyysvaikutukseen päästään siis kertomalla suhteellinen työllisyysvaikutus henkilötyövuosien sukupuolikohtaisella kokonaismäärällä. Miesten työllisyys alenee uudistuksen seurauksena noin 4 400 henkilötyövuodella ja naisilla noin 7 000 henkilötyövuodella.

Taulukoihin 3.7 ja 3.8 on tehty tulosten lajittelua ryhmäkohtaisesti. Ryhmäkohtaiset erot työllistymisveroasteiden muutoksissa ovat pieniä. Työllisyyden suhteellisten muutosten eroavaisuudet ovatkin pääasiassa seurausta työn tarjonnan joustoarvojen eroista.

### Taulukko 3.7. Eläkemaksun korotuksen vaikutus työllistymisveroasteeseen sekä tieto ryhmäkohtaisesta keskimääräisestä joustosta ja työn teon määrästä, miehet

Sivilisaäty	Ei naimisissa eikä avoliitossa		Naimisissa tai avoliitossa		
Työllistymisveroasteen muutos	0,6 %-yksikköä		0,6 %-yksikköä		
Keskim. jousto	0,25		0,16		
Henkilötyödet yht. (100 000)	6,0		5,6		
Keskim. työllistymisveroaste	65,0 %		66,9 %		
Työllisyysvaikutus (htv)	2 800		1 600		
Nuorimman lapsen ikä	Ei lapsia	Alle 3-v. lapsi	3–6-v. lapsi	7–17-v. lapsi	
Työllistymisveroasteen muutos	0,6 %-yksikköä	0,6 %-yksikköä	0,6 %-yksikköä	0,6 %-yksikköä	
Keskim. jousto	0,23	0,23	0,17	0,14	
Henkilötyövuodet yht. (100 000)	7,0	1,2	0,9	2,4	
Keskim. työllistymisveroaste	64,2 %	70,1 %	72,8 %	66,0 %	
Työllisyysvaikutus (htv)	2 900	600	400	600	
Koulutusaste	Korkeintaan toisen asteen tutkinto		Korkeampi kuin toisen asteen tutkinto		
Työllistymisveroasteen muutos	0,6 %-yksikköä		0,6 %-yksikköä		
Keskim. jousto	0,26		0,09		
Henkilötyövuodet yht. (100 000)	7,6		3,9		
Keskim. työllistymisveroaste	66,0 %		65,8 %		
Työllisyysvaikutus (htv)	3 900		600		
Ikä	<30 vuotta		30–39 vuotta	>39 vuotta	
Työllistymisveroasteen muutos	0,7 %-yksikköä		0,6 %-yksikköä	0,6 %-yksikköä	
Keskim. jousto	0,35		0,18	0,17	
Henkilötyövuodet yht. (100 000)	2,2		2,9	6,5	
Keskim. työllistymisveroaste	64,3 %		67,5 %	65,7 %	
Työllisyysvaikutus (htv)	1 500		1 000	1 900	
Tuloviidennes	1.	2.	3.	4.	5.
Työllistymisveroasteen muutos	0,7 %-yks.	0,7 %-yks.	0,6 %-yks.	0,6 %-yks.	0,6 %-yks.
Keskim. jousto	0,41	0,29	0,21	0,15	0,09
Henkilötyövuodet yht. (100 000)	0,9	1,5	2,4	3,1	3,7
Keskim. työllistymisveroaste	64,0 %	66,0 %	66,8 %	66,9 %	65,4 %
Työllisyysvaikutus (htv)	700	800	900	800	600

**Taulukko 3.8. Eläkemaksun korotuksen vaikutus työllistymisveroasteeseen sekä tieto ryhmäkohtaisesta keskimääräisestä joustosta ja työnteon määrästä, naiset**

Siviilisäät	Ei naimisissa eikä avoliitossa		Naimisissa tai avoliitossa		
Työllistymisveroasteen muutos	0,7 %-yksikköä		0,7 %-yksikköä		
Keskim. jousto	0,26		0,33		
Henkilötyövuodet yht. (100 000)	5,9		5,6		
Keskim. työllistymisveroaste	67,6 %		68,0 %		
Työllisyysvaikutus (htv)	3 200		3 800		
Nuorimman lapsen ikä	Ei lapsia	Alle 3-v. lapsi	3–6-v. lapsi	7–17-v. lapsi	
Työllistymisveroasteen muutos	0,7 %-yksikköä	0,7 %-yksikköä	0,7 %-yksikköä	0,7 %-yksikköä	
Keskim. jousto	0,32	0,33	0,25	0,21	
Henkilötyövuodet yht. (100 000)	7,2	0,9	1,0	2,4	
Keskim. työllistymisveroaste	66,8 %	61,7 %	76,5 %	70,1 %	
Työllisyysvaikutus (htv)	4 700	600	700	1 100	
Koulutusaste	Korkeintaan toisen asteen tutkinto		Korkeampi kuin toisen asteen tutkinto		
Työllistymisveroasteen muutos	0,7 %-yksikköä		0,6 %-yksikköä		
Keskim. jousto	0,38		0,18		
Henkilötyövuodet yht. (100 000)	6,0		6,6		
Keskim. työllistymisveroaste	68,0 %		67,6 %		
Työllisyysvaikutus (htv)	5 100		2 000		
Ikä	<30 vuotta		30–39 vuotta	>39 vuotta	
Työllistymisveroasteen muutos	0,7 %-yksikköä		0,7 %-yksikköä	0,7 %-yksikköä	
Keskim. jousto	0,38		0,22	0,29	
Henkilötyövuodet yht. (100 000)	2,2		2,5	6,7	
Keskim. työllistymisveroaste	64,8 %		68,3 %	68,8 %	
Työllisyysvaikutus (htv)	1 800		1 200	4 100	
Tuloviidennes	1.	2.	3.	4.	5.
Työllistymisveroasteen muutos	0,7 %-yks.	0,7 %-yks.	0,7 %-yks.	0,7 %-yks.	0,6 %-yks.
Keskim. jousto	0,44	0,32	0,26	0,23	0,25
Henkilötyövuodet yht. (100 000)	1,0	1,7	2,4	3,0	3,4
Keskim. työllistymisveroaste	67,1 %	67,5 %	68,1 %	68,3 %	67,8 %
Työllisyysvaikutus (htv)	900	1 200	1 400	1 500	1 600

Taulukoiden 3.7 ja 3.8 avulla on suoraviivaista laskea ryhmäkohtaiset työllisyyden muutokset. Otetaan esimerkiksi jaottelu lasten mukaisesti, mutta periaatteessa saman laskutoimituksen voi tehdä mille tahansa ryhmälle. Olennaista on edelleen käyttää hyväksi kaavaa (4) eli  $\frac{d(E^i)}{E^i} = -\eta^i * \frac{d(\tau^i)}{1-\tau^i}$ . Asetetaan taulukon 3.8 luvut eli naisten luvut kaavaan (4) ja saadaan seuraavat tulokset:

**Taulukko 3.9. Suhteellinen ja absoluuttinen työllisyysvaikutus naisilla nuorimman lapsen iän mukaan**

Lapsia	Ei lapsia	Alle 3-v. lapsi	3–6-v. lapsi	7–17-v. lapsi
Suhteellinen työllisyysvaikutus $(-\eta^i * \frac{d(\tau^i)}{1-\tau^i})$	$0,7 * 0,32 / (1 - 0,668) \approx 0,65 \%$	$0,7 * 0,33 / (1 - 0,617) \approx 0,60 \%$	$0,7 * 0,25 / (1 - 0,765) \approx 0,72 \%$	$0,7 * 0,21 / (1 - 0,701) \approx 0,46 \%$
Työllisyyden muutos (HTV)	$0,65 \% * 720\,000 \approx 4\,700$	$0,60 \% * 90\,000 \approx 600$	$0,72 \% * 100\,000 \approx 700$	$0,46 \% * 240\,000 \approx 1\,100$
Osuus työllisyyden muutoksesta	66 %	8 %	10 %	16 %

Taulukko 3.9 avaa yhden ulottuvuuden työllisyysvaikutuksen jakautumiselle. Suhteellisesti eniten uudistus vaikuttaa henkilöihin, joiden nuorin lapsi on 3–6-vuotias. Kun otetaan huomioon ryhmien absoluuttiset koot, on työllisyysvaikutus selvästi merkittävin lapsettomien pariskuntien tapauksessa; noin 2/3 vaikutuksesta on seurausta lapsettomien henkilöiden reaktiosta.

Taulukko 3.10 testaa tässä alaluvussa esitetyn kuvitteellisen uudistuksen herkkyyttä työn tarjonnan jouston valinnalle.

**Taulukko 3.10. Tulosten herkkyyshanalyysi eri jouston arvoilla**

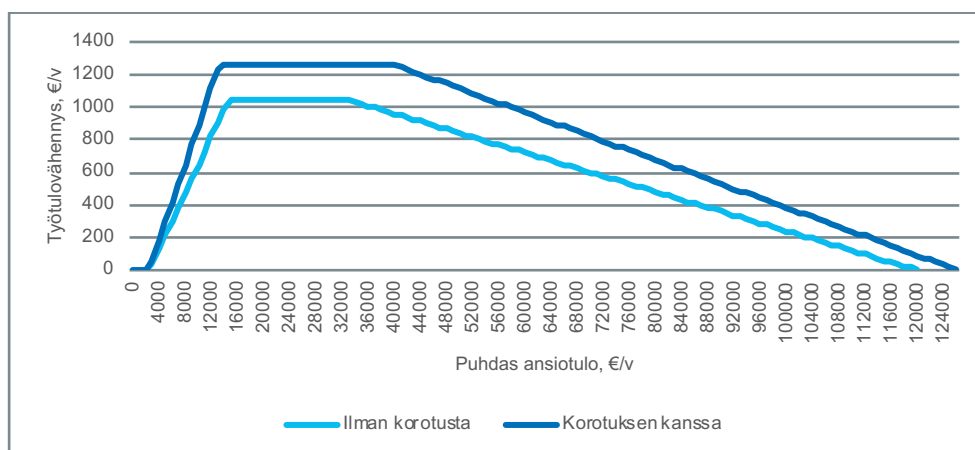
	Perusskenaario	Matala jousto	Korkea jousto
Työn tarjonnan jousto	0,25	0,1	0,4
Työllistymisveroasteen muutos (%-yks.)	+0,65	+0,65	+0,65
Työllistymisveroaste	66,9 %	66,9 %	66,9 %
Henkilötyövuosia	2,31 milj.	2,31 milj.	2,31 milj.
Työllisyysvaikutus (htv)	11 400	4 600	18 200

Työllisyysvaikutus on kokonaisuudessaan 11 400. Matalammalla jouston arvolla 0,1 työllisyysvaikutus olisi 4 600 henkilötyövuotta eli käytännössä joustojen suhteella kerrottu kokonaistyöllisyysvaikutus ( $0,1/0,25 \cdot 11\,400$ ). Korkeammalla jouston arvolla taas työllisyysvaikutus olisi noin 18 200 ( $0,4/0,25 \cdot 11\,400$ ). Laskelman lineaarisesta luonteesta johtuen sukupuolikohtaiset tai mitkään muutkaan ryhmäkohtaiset suhteet eivät muuttuisi jouston keskimääräisen arvon muutoksen takia.

### 3.5.2 Vuoden 2016 työtulovähennyksen kasvatus

Tutkitaan seuraavaksi verotusta työtulovähennyksen parametreja muuttamalla. Tarkemmin ottaen tarkastellaan vuoden 2016 työtulovähennyksen korotuksen vaikutuksia. Työtulovähennys on tietylle tuloalueelle suunnattu verovähennys, joka pienentää valtiolle suoritettavan tuloveron määrää. Jos vähennys ylittää valtiolle maksetun veron määrän, tehdään se kunnallisverosta, sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksusta ja kirkollisverosta näiden verojen suhteessa. Työtulovähennys parantaa merkittävästi työnteon kannustimia, koska vähennys kohdistuu vain työtuloihin, ei sosiaalietuuksiin. Tässä alaluvussa tarkastellun työtulovähennyksen kasvatus on piirretty kuvioon 3.11.

**Kuvio 3.11. Työtulovähennyksen määräytyminen vuonna 2016 ilman uudistusta ja uudistuksen kanssa.**



Työtulovähennys on siis ennen kaikkea matalille työtuloille suunnattu verovähennys, joskin vähennys jatkuu sekä euromääräisesti että suhteellisesti pienentyen hyvinkin korkeille tulotasoille. Tässä alaluvussa käsitelty uudistus korotti työtulovähennyksen enimmäismäärää 1 045 eurosta 1 260 euroon ts. työtulovähennyksen enimmäismäärä vuonna 2016 olisi ollut 1 045 euroa ilman hallituksen aktiivisia toimia.<sup>25</sup> Euromääräisesti palkansaajien käytettävissä olevat tulot kasvavat laajalla tuloalueella. Suurimmillaan vähennys kasvaa noin 300 eurolla 12 000–13 000 puhtaan ansiotulon tasolla tai 40 000–42 000 puhdasta ansiotuloa saavilla.

Käytetään taas staattista SISU-mikrosimulointimallia yksilökohtaisten vaikutusten laske-  
miseksi. Tulosten mukaan verotus keventyisi noin 450 miljoonalla eurolla.<sup>26</sup> Kunnallisvero-  
kertymä pienentyisi eniten, koska merkittävällä osalla veronmaksajista vähennys ulottuu  
myös muuhun kuin valtion tuloveroon. Myös toimeentulotukimenot pienentyisivät noin vii-  
dellä miljoonalla eurolla parantaen marginaalisesti julkisen talouden tasapainoa.

### Taulukko 3.11. Työtulovähennyksen kasvattamisen vaikutus julkiseen talou- teen

Valtion tuloverot	Kunnallisverot	Kirkollisverot	Vakuutus- maksut	Muut verot ja tulonsi- irrot	Kokonaisvaikutus julkiseen talouteen
-201	-226	-11	-15	- 5	-448

Työtulovähennyksen enimmäismäärän korottaminen edellä kuvatulla tavalla johtaa Gini-ker-  
toimen noin 0,02 prosenttiyksikön laskuun, koska uudistus kohdistuu suhteellisesti eniten  
matalatuloisiin palkansaajiin. Mediaanitulon (per kulutusyksikkö) kasvun kautta pienitulo-  
suusindikaattorit nousevat jonkin verran: pienituloisuusaste kasvaa mediaanitulon nousun  
seurauksena, vaikkei kenenkään tulotaso pienene. Tämä tuo esiin, että pienituloisuusasteet  
kuvaavat suhteellista pienituloisuutta. Reformin kohdentumisesta kertoo jotain myös se, että  
kaikkien paitsi kahden alimman ja kaikkein ylimmän tuloluokan tulo-osuus kasvaa. Sukupuol-  
littain uudistus kasvattaa naisten pienituloisuutta enemmän kuin miesten. Yli 65-vuotiaiden  
kotitalouksien pienituloisuus kasvaa eniten, koska heillä työtulojen osuus kokonaistuloista  
on suhteellisesti pienempi kuin muilla ja siten uudistuksen käytettävissä olevia tuloja kasvat-  
tava vaikutus ei ulotu vahvasti vanhusväestöön. Tulonjakoindikaattoreita on raportoitu tau-  
lukkoon 3.12.

### Taulukko 3.12. Työtulovähennyksen kasvattamisen vaikutus pienituloisuusin- dikaattoreihin

Gini-kerroin	Pienituloisuusaste <sup>1</sup>	Alle 18-v	Yli 65-v	Miesten pienitu- loisuus	Naisten pienitu- loisuus
-0,02	+0,15	+0,13	+0,38	+0,13	+0,18

<sup>1</sup> Pienituloisuusaste kuvaa pienituloisen väestön osuutta koko väestöstä. Tässä kotitalous luokitellaan pienituloiseksi, mikäli sen käytettävissä olevat raha-  
tulot jäävät pienemmiksi kuin 60 prosenttia mediaanitulosta.

Taulukkoon 3.13 on lajiteltu käytettävissä olevien tulojen muutoksia sukupuolen, iän, koulu-  
tusasteen ja kotitalouden rakenteen perusteella.

<sup>25</sup> Lisäksi työtulovähennykseen liittyvät kertoimet muuttuvat 8,6:sta 11,8 prosenttiin (karttuma) ja 1,2:sta 1,46 prosenttiin (vähennys).

<sup>26</sup> Ks. myös HE 135/2016 (<https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2016/20160135>)



**Taulukko 3.13. Työtulovähennyksen kasvattamisen vaikutus käytettävissä oleviin tuloihin sukupuolen, iän, koulutusasteen ja kotitalouden rakenteen mukaisesti niille, joilla käytettävissä olevat tulot kasvavat**

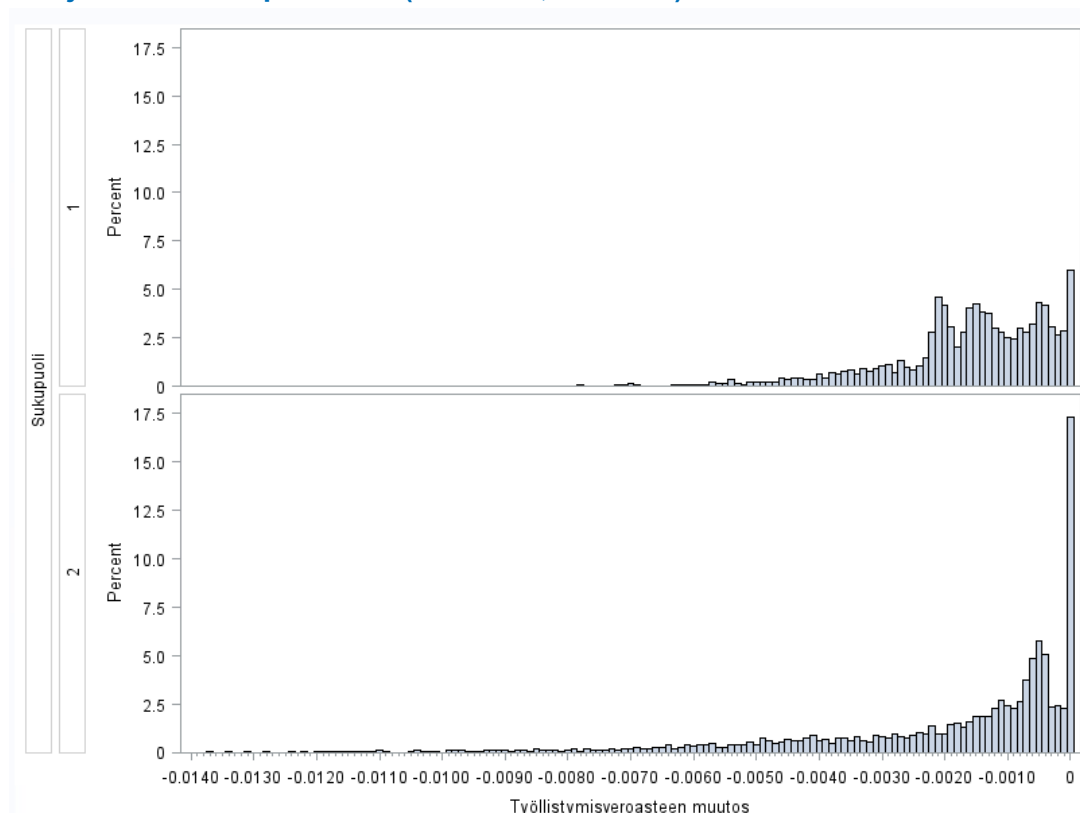
Sukupuoli	Mies		Nainen		
Vaikutus keskim., €	176		184		
Väestö-osuus, %	50		50		
Ikä	<30	30–39	40–49	50–59	>60
Vaikutus keskim., €	185	185	180	181	162
Väestö-osuus, %	19	23	22	23	12
Koulutusaste	Peruskoulu	Toinen aste	Alempi korkeakouluaste	Ylempi korkeakouluaste	Tutkija-koulutus
Vaikutus keskim., €	178	187	181	160	136
Väestö-osuus, %	12	47	26	12	1
Kotitalouden rakenne	Yksin asuvat	Lapsetto-mat parit	Yksinhuoltajat	Parit, joilla lapsia	Muut
Vaikutus keskim., €	181	181	178	180	182
Väestö-osuus, %	20	31	6	38	4

Kuten kuvitteellisessa eläkemaksun korotuksessa, myös tässä todellisemmassa uudistuksessa vaikutus kohdistuu lukumääräisesti suhteellisen tasaisesti miesten ja naisten välillä. Keskimääräinen työtulovähennyksen korotus on kuitenkin palkkarakenteesta johtuen naisilla miehiä suurempi. Iän mukaan korotus kohdistuu jokseenkin tasaisesti keskimääisiin ikäluokkiin, mutta hieman vähemmän ikääntyneisiin eli ikäluokkiin, joiden työllisyysaste on suhteellisesti muita matalampi. Vaikutus on koulutusasteen mukaan käänteisen U:n muotoinen ollen tutkijakoulutusasteen omaavilla henkilöillä kaikkein pienin. Peruskoulun varassa olevan henkilön käytettävissä olevat tulot nousevat liki 20 euroa enemmän kuin ylemmän korkeakouluasteen suorittaneella ja yli 40 euroa enemmän kuin tutkijakoulutuksen suorittaneella. Suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin, uudistus kohdentuu vahvemmin alemmille koulutustasoille ja matalammille tuloluokille.

Kuinka työtulovähennyksen kasvattaminen ja sen seurauksena muutokset työn tekemisen kannustimissa vaikuttavat työllisyyskehitykseen? Sovelletaan taas edellisissä luvuissa kuvattua menetelmää eli 1) lasketaan työllistymisveroaste, 2) päätetään keskimääräinen työn tarjonnan jousto, 3) sovelletaan joustoa ryhmäkohtaisesti ja 4) tehdään herkkyystarkastelu suuremmalla ja pienemmällä joustoarvolla.

Työllistymisveroasteet alenevat keskimäärin 0,45 prosenttiyksikköä miehillä ja 0,58 prosenttiyksikköä naisilla. Mediaaniluku miehille on 0,44 ja naisille 0,61. Työllistymisveroasteen muutoksen jakauma sukupuolittain on piirretty kuvioon 3.12. Jakauma on jokseenkin vino keskihajonnan ollessa miehillä 0,22 prosenttia ja naisilla 0,25 prosenttia. Hajonta on selvästi suurempaa kuin edellisen alaluvun yhden prosenttiyksikön työeläkemaksun korotuksen tapauksessa.

**Kuvio 3.12. Työtulovähennyksestä seuraava työllistymisveroasteen muutoksen jakauma sukupuolittain (1=miehet, 2=naiset)**



Taulukoihin 3.14 ja 3.15 on raportoitu tarkemmin uudistuksen vaikutus eri ryhmien työn tekemisen kannustimiin. Lisäksi taulukkoihin on raportoitu ryhmäkohtainen työn tarjonnan jousto, henkilötyövuosien kokonaismäärä sekä keskimääräinen työllistymisveroaste. Niiden avulla voidaan suoraviivaisesti soveltaa kaavaa (4), jotta päästään melko tarkkaan, ryhmäkohtaiseen työllisyysvaikutukseen. Kaava (4) on kirjoitettu uudelleen alle:

$$\frac{d(E^i)}{E^i} = -\eta^i * \frac{d(\tau^i)}{1-\tau^i} \quad (4^*)$$

Kaavasta (4) siis nähdään, että työllisyyden muutoksen ( $d(E^i)$ ) laskemiseksi tarvitaan tieto ryhmäkohtaisesta työn tarjonnan joustosta ( $\eta^i$ ), ryhmäkohtaisesta työllistymisveroasteen muutoksesta ( $d(\tau^i)$ ), ryhmäkohtaisesta työllistymisveroasteen tasosta ( $\tau^i$ ) sekä ryhmäkohtaisesta työllisyyden kokonaismäärästä ( $E^i$ ), jotka kaikki on raportoitu ao. taulukoihin.

Kokonaisuudessaan tässä alaluvussa tarkasteltu uudistus alentaa työllistymisveroastetta noin 0,52 prosenttiyksiköllä keskimääräisen työllistymisveroasteen ollessa 68,4 prosenttia. Henkilötyövuosia aineistossa on yhteensä 2,3 miljoonaa. Jouston arvo kalibroitiin noin 0,25:een. Nämä tiedot yhdistämällä saadaan uudistuksen kokonaisvaikutus, joka on 9 500 henkilötyövuotta ( $\approx 0,52 \% * 0,25 * 2,3$  milj. HTV/ $(1-68,4 \%)$ ).

Sukupuolittain vaikutus jakautuu seuraavasti. Miesten (naisten) työllistymisveroaste alenee 0,45 (0,58) prosenttiyksikköä, jouston arvon ollessa 0,207 (0,290), työllistymisveroasteen 67,4 % (69,4 %) ja henkilötyövuosien määrän 1,16 miljoonaa (1,15 miljoonaa). Työllisyysvaikutus miehille on siis noin 3 300 ja naisille 6 300.

Kokonaisvaikutuksen lisäksi tarkastelua on mahdollista tarkentaa ryhmäkohtaisesti taulukoiden 3.14 ja 3.15 tietojen avulla. Kyseisissä taulukoissa on esitetty kaikki tarpeellinen tieto

ryhmäkohtaisen työllisyysvaikutuksen laskemiseksi. Esimerkiksi naimisissa tai avoliitossa olevien miesten työllisyys kasvaa suurin piirtein 1 000 ( $\approx 0,16 \cdot 0,4 \% / (1 - 68,5 \%) \cdot 560\,000$ ) henkilötyövuoden verran. Sama jaottelu on mahdollista tehdä kaikille taulukon ryhmille ja tarpeen vaatiessa paljon tarkemmallakin tasolla. Tarkemmalla lajittelulla on pidettävä mielessä, että joustoparametrin tarkkuus saattaa hieman kärsiä. Esimerkiksi tällä hetkellä joustoarvo on määritetty sen mukaan, onko korkein rekisteröity tutkinto toisen asteen tasoinen vai korkeampi. Ryhmittelyä olisimahdollista laajentaa esimerkiksi pelkästään peruskoulun varassa olevilla tai ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneilla. Tällöin joustoarvoa pitäisi tarkentaa näiden ryhmien osalta. Käytännössä tämä tarkoittaa ryhmien lisäämistä taulukon 3.3 mukaiseen jouston ryhmäkohtaisen muodon määrittelyyn.

**Taulukko 3.14. Työtulovähennyksen enimmäismäärän korotuksen vaikutus työllistymisveroasteeseen sekä tieto ryhmäkohtaisesta keskimääräisestä joustosta ja työnteen määrästä, miehet**

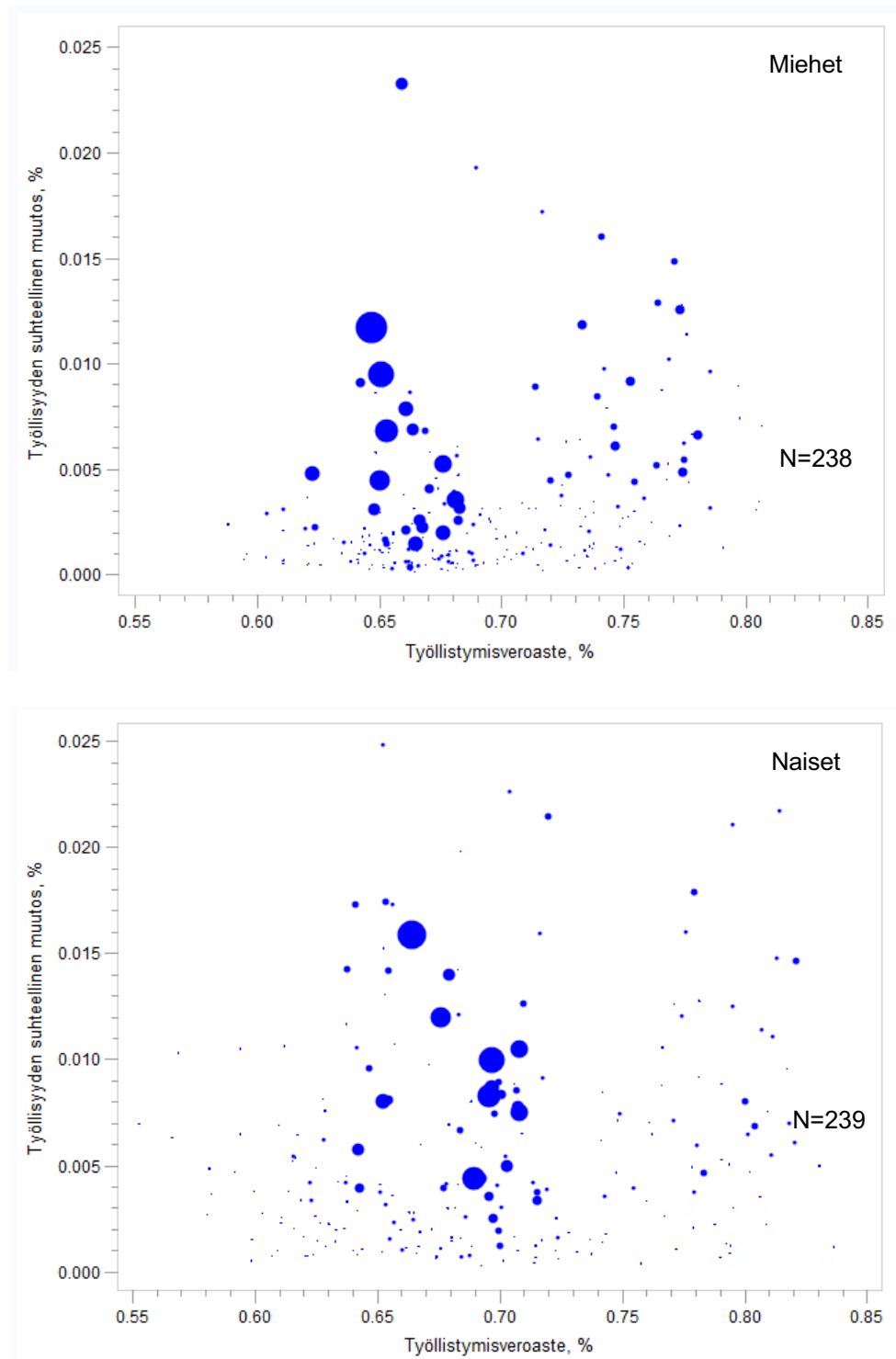
Siviilisäätö	Ei naimisissa eikä avoliitossa		Naimisissa tai avoliitossa		
Työllistymisveroasteen muutos	-0,5 %-yksikköä		-0,4 %-yksikköä		
Keskim. jousto	0,25		0,16		
Henkilötyövuosia yht. (100 000)	6,0		5,6		
Keskim. työllistymisveroaste	66,4 %		68,5 %		
Työllisyysvaikutus (htv)	2 400		1 000		
Nuorimman lapsen ikä	Ei lapsia	Alle 3-v. lapsi	3–6-v. lapsi	7–17-v. lapsi	
Työllistymisveroasteen muutos	-0,5 %-yks.	-0,4 %-yks.	-0,4 %-yks.	-0,4 %-yks.	
Keskim. jousto	0,23	0,23	0,17	0,14	
Henkilötyövuosia yht. (100 000)	7,0	1,2	0,9	2,4	
Keskim. työllistymisveroaste	65,6 %	72,5 %	75,3 %	67,2 %	
Työllisyysvaikutus (htv)	2 400	400	200	400	
Koulutusaste	Korkeintaan toisen asteen tutkinto		Korkeampi kuin toisen asteen tutkinto		
Työllistymisveroasteen muutos	-0,5 %-yksikköä		-0,3 %-yksikköä		
Keskim. jousto	0,27		0,09		
Henkilötyövuosia yht. (100 000)	7,6		3,9		
Keskim. työllistymisveroaste	67,5 %		67,1 %		
Työllisyysvaikutus (htv)	3 400		300		
Ikä	<30 vuotta	30–39 vuotta	>39 vuotta		
Työllistymisveroasteen muutos	-0,7 %-yksikköä	-0,5 %-yksikköä	-0,4 %-yksikköä		
Keskim. jousto	0,35	0,18	0,17		
Henkilötyövuosia yht. (100 000))	2,2	2,9	6,5		
Keskim. työllistymisveroaste	65,7 %	69,2 %	67,1 %		
Työllisyysvaikutus (htv)	1 500	800	1 300		
Tuloviidennes	1.	2.	3.	4.	5.
Työllistymisveroasteen muutos	-0,7 %-yks.	-0,5 %-yks.	-0,5 %-yks.	-0,4 %-yks.	-0,3 %-yks.
Keskim. jousto	0,41	0,29	0,21	0,15	0,09
Henkilötyövuosia yht. (100 000)	0,9	1,5	2,4	3,1	3,7
Keskim. työllistymisveroaste	65,4 %	68,0 %	68,5 %	68,3 %	66,6 %
Työllisyysvaikutus (htv)	700	700	700	600	300

**Taulukko 3.15. Työtulovähennyksen enimmäismäärän korotuksen vaikutus työllistymisveroasteeseen sekä tieto ryhmäkohtaisesta keskimääräisestä joustosta ja työnteen määrästä, naiset**

Siviilisääty	Ei naimisissa tai avoliitossa		Naimisissa tai avoliitossa		
Työllistymisveroasteen muutos	-0,6 %-yksikköä		-0,5 %-yksikköä		
Keskim. jousto	0,26		0,33		
Henkilötyövuosia yht. (100 000)	5,9		5,6		
Keskim. työllistymisveroaste	69,0 %		69,7 %		
Työllisyysvaikutus (htv)	3 000		3 300		
Nuorimman lapsen ikä	Ei lapsia	Alle 3-v. lapsi	3–6-v. lapsi	7–17-v. lapsi	
Työllistymisveroasteen muutos	-0,6 %-yksikköä	-0,7 %-yksikköä	-0,6 %-yksikköä	-0,5 %-yksikköä	
Keskim. jousto	0,32	0,33	0,25	0,21	
Henkilötyövuosia yht. (100 000)	7,2	0,9	1,0	2,4	
Keskim. työllistymisveroaste	68,0 %	64,4 %	79,6 %	71,3 %	
Työllisyysvaikutus (htv)	4 200	600	700	900	
Koulutusaste	Korkeintaan toisen asteen tutkinto		Korkeampi kuin toisen asteen tutkinto		
Työllistymisveroasteen muutos	-0,7 %-yksikköä		-0,5 %-yksikköä		
Keskim. jousto	0,38		0,18		
Henkilötyövuosia yht. (100 000)	6,0		5,5		
Keskim. työllistymisveroaste	69,6 %		69,1 %		
Työllisyysvaikutus (htv)	5 100		1 500		
Ikä	<30	30-39	>39		
Työllistymisveroasteen muutos	-0,7 %-yksikköä	-0,6 %-yksikköä	-0,5 %-yksikköä		
Keskim. jousto	0,38	0,22	0,29		
Henkilötyövuosia yht. (100 000)	2,2	2,5	6,7		
Keskim. työllistymisveroaste	66,4 %	70,4 %	70,1 %		
Työllisyysvaikutus (htv)	1 900	1 100	3 400		
Tuloviidennes	1.	2.	3.	4.	5.
Työllistymisveroasteen muutos	-0,7 %-yks.	-0,6 %-yks.	-0,6 %-yks.	-0,5 %-yks.	-0,5 %-yks.
Keskim. jousto	0,44	0,32	0,26	0,23	0,24
Henkilötyövuosia yht. (100 000)	1,0	1,7	2,4	3,0	3,4
Keskim. työllistymisveroaste	68,4 %	69,6 %	69,8 %	69,7 %	69,0 %
Työllisyysvaikutus (htv)	1 000	1 200	1 300	1 300	1 200

Edellä on esitetty esimerkkejä, kuinka luvussa 3.4 kuvatulla menetelmällä olisi mahdollista arvioida työllisyysvaikutuksia ryhmäkohtaisesti eli ryhmien heterogeenisuus huomioiden. Analogisesti vaikutuksia on siis mahdollista arvioida ryhmäkohtaisesti melko yksityiskohtaisesti. Tarkastellaan seuraavaksi edellä kuvatun työtulovähennyksen korotuksen suhteellisia työllisyysvaikutuksia sukupuolikohtaisesti.

**Kuvio 3.13. Työllisyyden suhteellisen muutoksen ja työllistymisasteen välinen yhteys ryhmittäin. Pallon koko viittaa ryhmän henkilötyövuosien kokonaismäärään. Kuvassa vain solut, joiden koko on kolme tai suurempi.**



Kuviosta 3.13 nähdään, että miesten työllisyyden suhteellinen muutos on hieman keskittyneempää kuin naisten. Ylipäätään naisilla työllisyyden suhteelliset muutokset näyttäisivät olevan keskimäärin hieman suurempia kuin miehillä. Ryhmäkohtaisen työllistymisveroasteen ja ryhmäkohtaisen työllisyyden suhteellisen muutoksen korrelaatio ei ole kovin voimakasta (miehillä  $-0,31$ , naisilla  $-0,08$ ), mikä viittaa joustoarvon sekä työllistymisveroasteen muutoksen työllisyysveroasteen tasosta riippumattomaan vaihteluun.

Taulukko 3.16 käy läpi yhden mahdollisen lajittelun työllisyysvaikutusten laskennan havainnollistamiseksi. Uudistus vaikuttaa suhteellisesti eniten henkilöihin, joiden nuorin lapsi on 3–6-vuotias. Kun otetaan huomioon ryhmien absoluuttiset koot, on työllisyysvaikutus selvästi merkittävin lapsettomien pariskuntien tapauksessa: noin 2/3 vaikutuksesta on seurausta lapsettomien henkilöiden käyttäytymisresponsista.

**Taulukko 3.16. Suhteellinen ja absoluuttinen työllisyysvaikutus naisilla nuorimman lapsen iän mukaan**

	Ei lapsia	Alle 3-v. lapsi	3–6-v. lapsi	7–17-v. lapsi
Suhteellinen työllisyysvaikutus $(-\eta^i * \frac{d(\tau^i)}{1-\tau^i})$	$0,6*0,32/(1-0,680) \approx 0,58 \%$	$0,7*0,33/(1-0,644) \approx 0,64 \%$	$0,7*0,25/(1-0,796) \approx 0,69 \%$	$0,4*0,21/(1-0,713) \approx 0,38 \%$
Työllisyyden muutos (htv) $(-\eta^i * \frac{d(\tau^i)}{1-\tau^i} * E^i)$	$0,58 \% * 720\,000 \approx 4\,200$	$0,64 \% * 90\,000 \approx 600$	$0,69 \% * 100\,000 \approx 700$	$0,38 \% * 240\,000 \approx 900$
Osuus työllisyyden muutoksesta	66 %	9 %	11 %	14 %

Tehdään vielä lopuksi herkkyystarkastelu kokonaistyöllisyysvaikutuksesta työn tarjonnan jouston suhteen. Herkkyystarkastelu on suoraviivaista tehdä, koska kyse on kokonaisvaikutuksen tapauksessa yhden parametrin muuttamisesta. Herkkyystarkastelun tulos on raportoitu taulukkoon 3.17.

**Taulukko 3.17. Tulosten herkkyyshanalyysi eri joustoarvoilla**

	Perusskenaario	Matala jousto	Korkea jousto
Työn tarjonnan jousto	0,25	0,1	0,4
Työllistymisveroasteen muutos	-0,52 %-yks	-0,52 %-yks	-0,52 %-yks
Työllistymisveroaste	68,4 %	68,4 %	68,4 %
Henkilötyövuosia	2,31 milj.	2,31 milj.	2,31 milj.
Työllisyysvaikutus (htv)	$\approx 9\,500$	$\approx 3\,800$	$\approx 15\,200$

Työllisyysvaikutus on kokonaisuudessaan 9 500. Matalammalla jouston arvolla 0,1 työllisyysvaikutus olisi 3 800 henkilötyövuotta eli käytännössä joustojen suhteella kerrottu kokonaistyöllisyysvaikutus  $(0,1/0,25*9\,500)$ . Korkeammalla jouston arvolla taas työllisyysvaikutus olisi noin 15 200  $(0,4/0,25*9\,500)$ . Laskelman lineaarisesta luonteesta johtuen sukupuoli-kohtaiset tai mitkään muutkaan ryhmäkohtaiset suhteet eivät muuttuisi jouston keskimääräisen arvon muutoksen takia.

## 3.6 Yhteenveto

Talouspolitiikan vaikutusarvioinnissa on tärkeä muistaa välittömien vaikutusten lisäksi muutosten vaikutus ihmisten käyttäytymiseen. Tämä pätee myös talouspolitiikan sukupuolivaikutusten arviointiin.

Sukupuolten välillä on eroja sekä työllisyysasteessa että työn rakenteessa. Naisilla osa-aikatyö on miehiä yleisempää. Suuri osa sukupuolten välisistä työllisyys- ja tuloeroista kumpuaa siitä, että miesten ja naisten työllisyys reagoi eri tavoin lasten syntymään. Hoivavastuun tasaisempi jakautuminen voisi siten tasoittaa sukupuolten välisiä työllisyyseroja merkittävästi.

Tässä raportissa pohdittiin ja kehitettiin menetelmiä, joilla reformien työllisyysvaikutukset voitaisiin huomioida talouspolitiikan sukupuolivaikutusten arviointiprosessissa.

Lainsäädäntömuutosten työn tarjontavaikutukset riippuvat siitä, miten muutokset vaikuttavat työnteon kannustimiin ja kuinka herkästi ihmiset reagoivat kannustimien muutoksiin. Sukupuolittaiset työllisyysvaikutukset riippuvat siten siitä, onko kannustinmuutoksissa sukupuolten välisiä eroja ja siitä, reagoivatko miehet ja naiset kannustinmuutoksiin eri tavoin.

Tässä raportissa testattava arviointimenetelmä hyödyntää aiemman tutkimuskirjallisuuden avulla arvioituja ryhmäkohtaisia joustoestimaatteja ja mikrosimulointimallin avulla laskettuja kannustinvaikutuksia. Nämä yhdistämällä voidaan arvioida, miten reformit vaikuttaisivat työllisyyteen eri väestöryhmissä (esim. sukupuolittain jaoteltuna).

On myös mahdollista arvioida talouspolitiikan työllisyysvaikutusten välillisiä vaikutuksia kotitalouksien tuloihin (esim. Kärkkäinen ja Tervola 2018). Sukupuolittain eriävät työllisyysvaikutukset voivat olla merkittävä tekijä talouspolitiikan sukupuolittaisia tulonjakovaikutuksia arvioidessa.

On syytä huomioita, että nyt arvioitu menetelmä arvioi ainoastaan työllisyysvaikutuksia (ns. osallistumispäätös). Menetelmällä ei ole mahdollista arvioida reformien vaikutuksia tehtyihin työtunteihin tai esimerkiksi siirtymiä osa-aikatyön ja kokopäivätyön välillä. Näitä vaikutuksia voidaan mahdollisesti tulevaisuudessa arvioida ns. rakenteellisilla työn tarjonnan malleilla. Koska osa-aikatyö on vahvasti sukupuolittunutta, on osa-aikatyön vaikutuksia huomioivien mallien kehittäminen myös sukupuolivaikutusten arvioinnin näkökulmasta tärkeää.

Yleisimmin käytössä olevilla menetelmillä työn tarjontavaikutuksia arvioidaan lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä. Niin tehdään myös tässä raportissa. On kuitenkin syytä muistaa, että pitkällä aikavälillä, esimerkiksi yli koko elinkaaren tarkasteltuna, tulokset voivat erota lyhyen aikavälin vaikutuksista. Esimerkiksi hoivavastuun tasaisempi jakautuminen miesten ja naisten välillä voisi tasoittaa sukupuolten välisiä tuloeroja merkittävästi, jos otetaan huomioon sen vaikutus koko työuraan ja tulevaan eläkkeeseen.

Nyt arvioitu menetelmä ei sovi kaikkien reformien arvioimiseen vaan kontekstisidonnaisesti menetelmän soveltajan on käytettävä omaa harkintaa. Esimerkiksi pelkästään osa-aikatyön tekemisen kannustimia parantavan uudistuksen kohdalla on syytä arvioida menetelmän soveltuvuus

On siis tärkeää pohtia jokaisen lainsäädäntömuutoksen yhteydessä, millä menetelmillä sen työllisyysvaikutuksia voitaisiin parhaiten arvioida. Joka tapauksessa usein on oleellista arvioida kokonaisvaikutuksen lisäksi työllisyysvaikutukset erikseen miehille ja naisille.

Pelkän keskimääräisen sukupuolivaikutuksen lisäksi on oleellista tarkastella reformien vaikutuksia myös pienemmissä osaryhmissä. Kuten tämänkin raportin esimerkeistä huomataan, ovat erot sukupuoliryhmien sisällä monesti suurempia kuin ryhmien välillä.



## 4. JULKISET PALVELUT – SUKUPUOLIVAIKUTUSTEN ANALYYSI

Maria Vaalavuo, PhD

### 4.1 Johdanto

*Tasa-arvoa talousarvioon* -hankkeen tavoitteena oli arvioida talousarvioesityksen ja muun julkisen rahankäytön vaikutusta sukupuolten taloudelliseen asemaan. Tässä osahankkeessa fokus on julkisissa palveluissa, eli siinä, millaisia sukupuolten tasa-arvoon kohdistuvia vaikutuksia palveluiden rahoituksella ja julkisella resursoinnilla on. Julkisilla palveluilla tarkoitetaan tässä julkisesti rahoitettuja palveluita, eli sisältäen myös kuntien ja valtion yksityisiltä palveluntuottajilta hankitut palvelut.

Julkisesti rahoitettujen palveluiden huomioon ottaminen taloudellisen hyvinvoinnin arvioinnissa on tärkeää. Rahatulot ovat puutteellinen hyvinvoinnin mittari, joka jättää huomioimatta monet muut henkilön käytössä olevat resurssit, joista hyvinvointia ammennetaan (Moon ja Smolensky 1977). Vaalavuo (2011) on väitöskirjassaan todennut, että julkisten palveluiden puuttuminen politiikan tulonjakovaikutusten tarkastelusta on tuloksia vääristävää, sillä merkittävä osa tulojen uudelleenjaon strategiaa jää silloin hämärän peittoon. Pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa, joissa asukkaiden saatavilla on monenlaisia julkisesti rahoitettuja palveluita, tällainen laajempi tarkastelu on erityisen tärkeää.

Hyvinvointivaltioiden tulonjakoa koskevissa strategioissa voidaan myös tietoisesti päättää, että pienempiä tulonsiirtoja täydennetään kattavalla palveluvalikoimalla tai, päinvastoin, kansalaisten tulee korkeampien tulonsiirtojen (esim. eläkkeiden) ja palkkojen avulla maksaa itse tarvitsemansa palvelut. Näin ollen on tärkeää analysoida, kuinka julkisista palveluista saatava hyöty yhteiskunnassa jakautuu. Viime vuosina tutkimusta palveluiden tulonjakovaikutuksista on viety eteenpäin muun muassa OECD:ssa ja Euroopan komissiossa (Marical ym. 2006; Eurostat 2013). Myös kansainvälinen tulotilastojen asiantuntijaryhmä on suositellut julkisten palveluiden huomioimista tulojen käsitteessä (Canberra Group 2011).

Toisaalta julkisilla palveluilla voi olla vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon myös monella muulla tavoin eikä vain palveluiden käytön kautta kuten myöhemmin tuodaan esille. Tästä johtuen valtion budjetin vaikutusten arviointi voi olla haasteena suurempi julkisten palveluiden kohdalla kuin vaikkapa rahallisten etuuksien sukupuolivaikutuksia arvioitaessa. Sukupuolivaikutuksia pohdittaessa tarvitaan julkisten palveluiden kohdalla aineistojen lisäksi riipaus mielikuvitusta ja analyyttistä otetta. Tosin yksinkertaisempikin vaikutusarviointi on tarpeellista ja sen implementoimiseksi ja järjestelmällisemmäksi käyttämiseksi luodaan tässä osahankkeessa viitekehys ja käyttökelpoinen malli. Ensisijaisesti tarkoituksena on pohtia julkisten palveluiden sukupuolivaikutuksia suhteessa palvelun käyttäjiin, mutta tuoda myös esille epäsuorat sukupuolivaikutukset, jotka olisi syytä ottaa huomioon laajemmassa sukupuolitietoisessa budjetoinnissa. Tarkastelussa käy ilmi, että tilastoja tuotettaessa sukupuoli-näkökulma on tuotava esille yhdessä muiden taustamuuttujien kanssa (etenkin ikäryhmä, tuloluokka ja perhetyyppi), niin että tiedot olisivat helposti hyödynnettävissä myös sukupuolitietoisessa budjetoinnissa.

Vaikka julkisista palveluista saatavaa hyötyä on vaikea muuntaa yhteismitalliseksi rahatulojen kanssa, tarjoaa julkisten palveluiden käytön tarkastelu käyttökelpoisen kontekstin rahatuloilla mitattavan hyvinvoinnin arvioinnille. Varsinkin, kun politiikassa painopiste saattaa vaihdella suorina tulonsiirtoina maksettujen etuuksien (kuten vaikkapa erilaiset hoitotuet) ja palveluiden järjestämisen (esim. lasten päivähoito tai vanhuksille tarjottavat kotihoidon palvelut) välillä, on tärkeää tarkastella näitä kumpakin ajallisia muutoksia arvioitaessa.

Palveluiden julkiselle järjestämiselle on monia syitä ja tulojen uudelleenjako ei niistä yleensä ole päällimmäinen, vaan ennemminkin "sivutuote". Erilaisissa institutionaalisissa tai kulttuurisissa konteksteissa on päädytty hyvin erilaisiin ratkaisuihin palveluiden järjestämisen, tulonsiirtojen ja markkinavoimien suhteen, vaikka tavoitteena on samankaltainen päämäärä, esimerkiksi vanhusten hoivan tarpeen tyydyttäminen. Sukupuolen (tai vaikkapa sosioekonomisen taustan) näkökulmasta ei kuitenkaan ole merkityksetöntä, mihin vaihtoehtoon on päädytty. Muutoksia voi siis tapahtua akselilla rahaetuudet – julkiset palvelut, millä on omat sukupuolivaikutuksensa. Lisäksi niin rahallisten tulonsiirtojen kuin palveluiden järjestämisen sisällä tapahtuvat muutokset voivat vaikuttaa naisiin ja miehiin eri tavoin sen mukaan, kuka näistä etuuksista hyötyy.

Palveluihin käytetyt julkiset resurssit ovat kasvaneet useissa tapauksissa suoria tulonsiirtoja nopeammin, mikä entisestään lisää tarvetta myös palveluiden sukupuolivaikutusten arvioinnille talousarviossa. Kuten hankkeen kansainvälisiä käytäntöjä tarkastelleessa katsauksessa kävi ilmi, julkisten hyvinvointipalveluiden muutosten sukupuolenmukaisen kohdentumisen arviointi nähdään suotavaksi käytännöksi (Elomäki 2018). Toisaalta katsauksessa tuotiin esille niitä haasteita, jotka tämän toteutumista usein käytännössä hankaloittavat: yksilötason aineistojen puute ja se, ettei kaikkien palveluiden hyötyä ole edes järkevää tarkastella yksilötasolla. Yksilötason tai tulonjaollisen tarkastelun ei toisaalta tulisi hämärtää sitä seikkaa, että palveluiden julkiselle tuotannolle on monia yhteiskunnallisia syitä (mm. positiiviset ulkoisvaikutukset, joita liittyy ainakin koulutukseen ja terveydenhuoltoon).

#### **Palveluihin käytettyjen julkisten resurssien kasvu:**

Julkisten palveluiden merkitys hyvinvointivaltion kokonaisuudessa on monissa maissa kasvanut viime vuosien aikana (Vaalavuori 2013). Tähän on johtanut muun muassa seuraavat tekijät:

- "Uusiin sosiaalisiin riskeihin", kuten alhaiseen koulutustasoon tai vanhuuden hoivan tarpeeseen, on usein vastattu julkisilla palveluilla.
- Suunnanmuutos passivoiviksi katsotuista rahallisista etuuksista kohti aktiivisia toimenpiteitä, esimerkiksi työttömyysturvasta kohti työmarkkinapolitiittisia aktivointitoimia.
- Ajatus sosiaalipolitiikasta sosiaalisena investointina erityisesti lasten varhaiskasvatuksen osalta.
- Väestön ikääntyminen on tarkoittanut terveys- ja sosiaalipalveluihin käytettyjen resurssien voimakasta kasvua.
- Naisten työssäkäynnin lisääntyminen on siirtänyt hoivan taakan siirtymistä perheeltä julkiselle sektorille.

Vaikka julkisten palveluiden integroimista taloudellisen hyvinvoinnin mittaamiseen on pohdittu jo pitkään, palveluiden huomioiminen tulonjakotutkimuksessa ei ole edelleenkään ongelmatonta. Tässä osahankkeessa tarkoituksena onkin tuoda ilmi, mitä kaikkia näkökulmia

palveluiden huomioon ottamiseen liittyy niin metodologian, teorian kuin käytännön soveltamisen kannalta. Toisaalta pyrkimyksenä on muutaman käytännön esimerkin kautta luoda viitekehys, jota soveltamalla voitaisiin tavoitella julkisten palveluiden sukupuolivaikutusten hahmottamista lainsäädäntöä tai talousarviota suunniteltaessa silloinkin, kun yksilötason aineistoa ei ole saatavilla analyysin pohjaksi. Raportti ei anna vastauksia kaikkiin merkittäviin kysymyksiin, vaan ennemminkin pyrkii tuomaan esille ne kysymykset, joihin tulisi jatkossa löytää sopiva ratkaisu. Oikeita vastauksia ei useihin kysymyksiin olekaan, joten kyse on myös yhteisymmärryksen luomisesta.

Osaraportin toisessa osiossa esitellään tulonjakotutkimusta, jossa on otettu huomioon julkiset palvelut. Tästä tarkastelusta edetään Iso-Britannian ja Ruotsin esimerkkeihin sukupuoli-tietoisesta budjetoinnista, jota voidaan käyttää pohjana suomalaisen arviointimallin luomiseksi. Neljännessä osiossa käydään läpi julkisten palveluiden tulovaikutusten arvioinnin peruspilareita. Arvioinnin pohjaksi tarvitaan paljon tilastotietoa, ja esimerkkejä tietopohjaksi esitellään osiossa viisi. Tämän jälkeen esitellään viitekehys, jonka avulla julkisten palveluiden sukupuolitietoista budjetointia voidaan tarkastella, ja konkretisoidaan viitekehystä muutamien esimerkin kautta. Osaraportin viimeisessä osiossa esitetään johtopäätökset sukupuolittetun budjetoinnin edistämiseksi Suomessa julkisten palveluiden osalta.

## 4.2 Julkiset palvelut osana tulonjakotutkimusta

Kun sukupuolinäkökulma halutaan laajentaa budjetin sukupuolivaikutuksia arvioitaessa julkisiin palveluihin, lähtökohdaksi kannattaa ottaa tutkimukset julkisten palveluiden tulonjakovaikutuksista. Julkisten palveluiden vaikutuksista tulonjakoon on viimeisten kolmen vuosikymmenen aikana kirjoitettu runsaasti, mutta harvemmin sukupuolinäkökulmasta. Etenkin OECD:ssa ja Euroopan komissiossa ollaan oltu kiinnostuneita siitä, miten julkisista palveluista saatava hyöty voitaisiin ottaa huomioon, kun eri maiden sosiaalipolitiikkaa ja ihmisten taloudellista hyvinvointia ja hyvinvoinnin jakautumista vertaillaan. Myös tulojen mittausta ja tulokäsitettä pohtinut asiantuntijaryhmä Canberra Group on todennut, että tulojen käsitteeseen tulee kuulua sekä rahatulot että palvelut (Canberra Group 2011). Tässä osiossa esitellään, miten julkisia palveluita – useimmiten terveydenhuolto ja koulutus – on käsitelty aiemmassa tulonjakoa koskevassa kirjallisuudessa.

Ensimmäisiin julkiset palvelut huomioiviin tulonjakotutkimuksiin kuuluu Smeedingin ym. (1993) vertaileva seitsemän maan tutkimus. Tässä tutkimuksessa todettiin, että julkisen terveydenhuollon, koulutuksen ja asumisen vaikutus tuloihin oli merkittävä kaikissa tutkimuksen kohteina olleissa maissa. Maiden väliset erot tuloeroissa ja köyhyydessä pienenevät, kun nämä julkiset palvelut otettiin huomioon. Myös huomattavasti tuoreempi OECD:n ja Euroopan komission yhteinen projekti osoitti, että julkinen terveydenhuolto ja koulutus vähentävät suhteellista köyhyyttä staattisessa tarkastelussa (OECD 2011). Näiden tutkimusten tavoin muissakin kansainvälisissä vertailuissa on havaittu julkisten palveluiden tasaavan tuloeroja, eli palveluista saatava hyöty jakautuu yhteiskunnassa pääasiassa tasaisemmin kuin rahatulot (esim. Garfinkel ym. 2005, 2006; Marical ym. 2006; Verbist ym. 2012).

Terveydenhuollon ja koulutuksen lisäksi tutkimuksissa on välillä huomioitu julkiset vuokra-asunnot ja niiden tuottama hyöty käyttäjille. Koska asumiskustannukset ovat huomattava menoaerä kotitalouksille, on tulonjakotutkimuksissa nähty tärkeäksi, että erilaiset asumiseen liittyvät tukimuodot otetaan paremmin huomioon (esim. Frick ym. 2010). Tulonsiirtona saatu asumistuki lasketaan tuloksi muiden rahallisten etuuksien tavoin, mutta etu, joka saadaan asumalla markkinahintaa edullisemmassa julkisessa vuokra-asunnossa jää tavanomaisten laskelmien ulkopuolelle. Vaikka julkinen vuokra-asuminen on verrattain rajallinen julkinen

palvelu, on OECD:n (2011) tutkimuksessa havaittu, että se on hyvin merkittävä etu niille, jotka siitä hyötyvät. Vastaavasti asuntolainan korkojen vähennysoikeus on tuki omistus-asujille.

Vaalavuon (2011) väitöskirjatutkimus on ensimmäinen kansainvälinen vertailu, jossa koulutuksen ja terveydenhuollon lisäksi huomioitiin lasten päivähoido ja vanhusten palvelut. Tutkimuksen keskeinen tulos oli, että lähes kaikissa maissa pienituloisin tuloluokka hyötyi palveluista eniten korkeakoulutusta ja lasten päivähoidosta lukuun ottamatta. Tämä tarkoittaa myös sitä, että mahdolliset käyttäjämaksut kohdistuvat tähän pienituloisimpaan tuloluokkaan. Tulokseen vaikutti huomattavasti yhteiskunnan sosiodemografinen rakenne, eli miten eri-ikäiset ja erilaiset kotitaloustyypit ovat jakautuneet tuloluokkiin. Vaalavuo toteaa johtopäätöksissään, että palveluiden tulonjaolliset vaikutukset tulisi ottaa huomioon poliittisia päätöksiä tehtäessä.

Eurostatin (2013) tutkimuksessa selvitettiin julkisten palveluiden vaikutusta tulonjakoon ja köyhyyteen 23 maassa vuoden 2006 ja 2009 EU-SILC-aineistoon perustuen. Selvityksessä huomioitiin terveydenhuolto, koulutus, lasten varhaiskasvatus ja vanhusten ja vammaisten pitkäaikaishoiva. Tämän tutkimuksen tärkeä innovaatio oli huomioida ekvivalenssiskaalassa palveluiden käyttöön liittyvät tarpeet.<sup>27</sup> Kun tätä tarkempaa ekvivalenssiskaalaa käytetään tavanomaisen skaalan sijaan, palveluiden vaikutus tulonjakoon ja köyhyyteen on vaatimaton. Julkiset palvelut vastaavat tiettyihin tarpeisiin ja jos näitä tarpeita ei huomioida laskelmissa, voi tietyissä ryhmissä palveluista saatu hyöty näyttäytyä suurena. Esimerkiksi vaativassa tehohoidossa oleva pienituloinen onnettomuuteen joutunut henkilö saa palvelusta mitätavan hyödyn, mutta on tuskin taloudellisesti paremmin toimeentuleva kuin vastaava terve pienituloinen henkilö. Toisaalta ilman julkisesti rahoitettuja palveluita, kotitaloudet joutuisivat ostamaan välttämättömät palvelut markkinoilta, millä olisi myös tulonjakovaikutuksia.

Aaberge ym. (2010) ovat analysoineet tarkemmin erilaiset tarvetekijät huomioivaa ekvivalenssiskaalaa, mutta vaikeutena on luoda palvelutarpeen huomioiva ekvivalenssiskaala, joka ei samalla täydellisesti mitätöisi palveluista saatavaa etuutta. Jos tarkoituksena on tarkastella julkisista palveluista saatavan hyödyn jakautumista yhteiskunnassa, kuten sukupuolittietoisessa budjetoinnissa, ei ekvivalenssiskaalalla lopulta ole juurikaan merkitystä.

Joissakin maissa kansalliset tilastokeskukset ovat säännöllisesti arvioineet julkisten palveluiden tulonjakovaikutuksia. Näin on esimerkiksi Isossa-Britanniassa. The Office of National Statistics julkaisee vuosittain tulonjakokatsauksen, jossa on huomioitu julkiset menot koulutukseen, asumiseen, terveydenhuoltoon, liikenteeseen ja kouluaterioihin (ONS 2017). Vuonna 2016 kotitalouksien pienituloisin viidennes hyötyi palveluista enemmän kuin suurituloisin viidennes etenkin sen takia, että tulonjaon alapäässä on enemmän lapsia, jotka hyötyvät julkisesta koulutuksesta. Julkinen rata- ja bussiliikenne hyödyttivät kuitenkin enemmän suurituloisia, sillä hyötyjiksi katsottiin analyysissa työssä käyvät.

<sup>27</sup> Ekvivalenssiskaalan tarkoituksena on tehdä erilaisten kotitalouksien tulot vertailukelpoisiksi. Se huomioi sekä skaalaedut, kun samassa kotitaloudessa asuvat eivät tarvitse kuin esimerkiksi yhden pesukoneen, että eri-ikäisten tarpeet. Tavallisesti käytetään OECD:n muunnettua ekvivalenssiskaalaa, joka antaa kotitalouden ensimmäiselle aikuiselle arvon 1,0, seuraaville yli 14-vuotiaille henkilöille arvon 0,5 ja lapsille arvon 0,3. Näin ollen esimerkiksi 50 000 euron kotitalouden yhteenlasketut tulot tarkoittavat kahden aikuisen kotitaloudessa 33 333 euron ekvivalentteja tuloja ja kahden lapsen yksinhuoltajataloudessa 31 250 euron ekvivalentteja tuloja henkeä kohden.

## 4.3 Julkiset palvelut sukupuolitietoisessa budjetoinnissa

Edellisessä osiossa mainituissa tutkimuksissa ei ole tarkasteltu julkisten palveluiden vaikutuksia sukupuolittain. Tulojen näkökulmasta palveluita tarkasteltaessa sukupuoli on otettu useammin huomioon silloin, kun on analysoitu tietyn palvelun, esim. lasten päivähoiton, vaikutuksia naisten palkkoihin ja työuraan ja siten sukupuolten välisiin tuloeroihin. Tässä luvussa esitellään, miten Isossa-Britanniassa ja Ruotsissa on arvioitu budjetin sukupuolivaikutuksia palveluiden osalta.

### 4.3.1 Women's Budget Groupin mikrosimulointimalli Isossa-Britanniassa

Isossa-Britanniassa Women's Budget Groupilla (WBG) on käytössä palveluita sisältävä mikrosimulointimalli, joka mahdollistaa palveluiden kotitalouskohtaisen tarkastelun. Malli ottaa huomioon esimerkiksi terveydenhuollon, koulutuksen, liikenteen ja sosiaalipalvelut. Arvion mukaan noin 71 prosenttia julkisiin palveluihin käytetyistä varoista voidaan mallin avulla allokoida kotitalouksille. Sukupuolen lisäksi malli huomioi kotitaloustyyppin, iän, etnisyyden ja vammaisuuden. Tällöin on mahdollista arvioida politiikkamuutosten vaikutuksia esimerkiksi naisyksinhuoltajiin tai perheisiin, joissa on vammaisia lapsia.

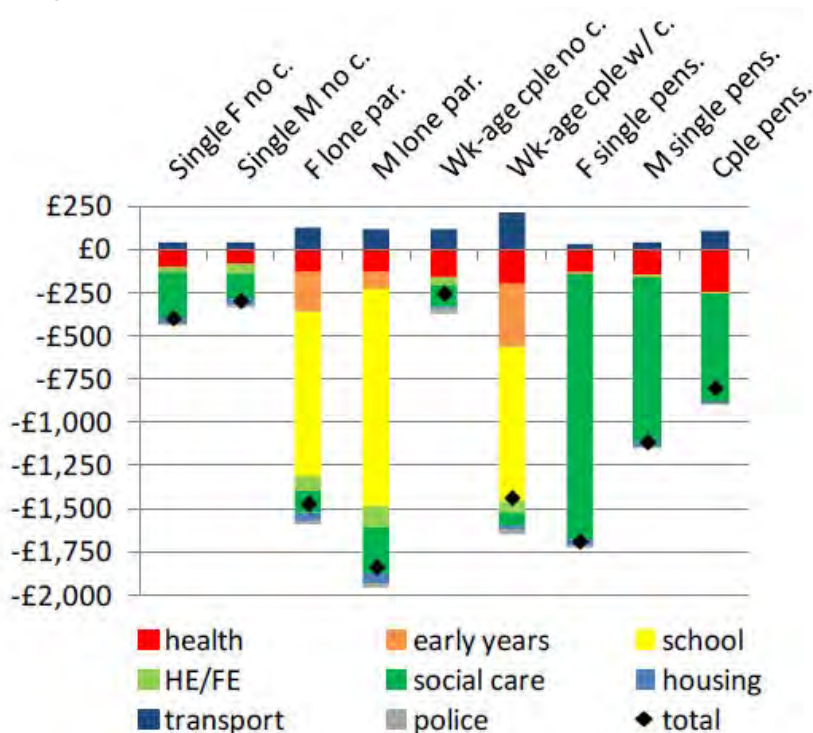
Ison-Britannian 2010-luvun politiikkaa arvioidessaan WBG on todennut, että leikkaukset ovat kohdistuneet erityisesti naisiin, sillä naiset ovat voimakkaammin riippuvaisia julkisista palveluista ja tulonsiirroista. Tämä on seurausta siitä, että naiset kuuluvat useammin pienituloisiin ja kantavat suurimman hoivavastuun. Muutokset koulutukseen käytetyissä varoissa suhteessa tarpeeseen selittävät suurimmat heikennykset. (WBG 2016.)

WBG:n mallissa palvelukohtaisia menotietoja yhdistetään tietoihin palveluiden käytöstä. Jälkimmäiset on saatu erilaisista kotitalouskyselyistä (esim. Family Resources Survey ja British Household Panel Survey). Reed ja Portes (2014) katsovat, että menetelmään liittyy kaksi heikkoutta. Ensinnäkin malli ei ota huomioon palvelun käyttäjän arviota palvelun laadusta. Muutokset budjetissa eivät aina heijastu laatuun, jos budjettileikkausten yhteydessä palveluntuotantoa voidaan tehostaa, tai toisaalta lisäresursoinnista huolimatta laatu voi heiketä vaikkapa palkkakustannusten tai palvelutarpeen kasvaessa. Toiseksi malli huomioi vain keskushallinnon tekemät budjettipäätökset, eli alemman tason hallinnon tekemät päätökset eivät ole mukana mallissa. Ongelma on vastaava Suomessa, jossa merkittävä osa palveluita koskevia päätöksistä tehdään kunnissa – tai myöhemmin mahdollisesti maakunnissa. On siis vaikeaa arvioida, miten valtionbudjetin määräykset palveluiden resursseista, esim. valtionosuuksien määrästä, konkretisoituvat palveluita järjestävällä taholla. Ylipäätään alueelliset erot siinä, mitä samalla rahalla saadaan aikaan, jäivät analyysissa huomioimatta. Vaikutusarviointi tulisi laajentaa keskushallinnon tasosta myös paikallistasolle. Esimerkiksi keväällä 2018 Helsingin kaupunginvaltuusto äänesti sukupuolitietoisesta budjetoinnin aloittamisesta.<sup>28</sup>

Kuviossa 4.1 on esitetty, miten WBG:n mallin mukaan julkisten menojen muutokset vaikuttavat Isossa-Britanniassa sukupuolen ja perhetyypin mukaan. Itse asiassa vuosille 2015–2020 ei Isossa-Britanniassa tehty leikkauksia koulutukseen, mutta oppilasta kohden laskettu palvelun arvo laski, sillä budjetti ei kasvanut väestömuutosten mukaisesti.

<sup>28</sup> <https://helsinki.vasemmisto.fi/yleinen/kolme-kysymysta-vastausta-sukupuolitietoisesta-budjetoinnista/> (viitattu 22.6.2018).

**Kuvio 4.1. Julkisten menojen muutosten vaikutusten arvioitu jakautuminen perhetyypeittäin Isossa-Britanniassa (suunnitellut muutokset vuosille 2015–2020)**



Huom. Kuviossa eritelty perhetyytit sukupuolen mukaan. Vasemmalta alkaen: yksin asuva mies, yksin asuva nainen, yksinhuoltajanainen, yksinhuoltajamies, työikäinen lapseton pariskunta, työikäinen lapsellinen pariskunta, yksin asuva eläkeläisnainen, yksin asuva eläkeläismies ja eläkeläispariskunta. Lähde: WBG (2016).

#### 4.3.2 Ruotsin valtiovarainministeriön budjetin sukupuolivaikutusten arviointi

Ruotsissa sukupuolivaikutusten arviointi on osa valtiovarainministeriön laatimaa valtion talousarviota. Budjetin tasa-arvolitteessä otetaan huomioon hyvinvointipalveluiden kohdentuminen ja muutokset palveluissa. Sosiaali- ja terveystalouden lisäksi analyysissä huomioidaan kulttuuri- ja vapaa-ajan palvelut. Palveluiden arvo lasketaan kotitalouden yli 20-vuotiaille aikuisille ja lasten kuluttamien palveluiden hyöty allokoidaan tasan kotitalouden vanhempien kesken. Analyysin pohjana on FASIT-mikrosimulointimalli. Malli ei huomioi käyttäytymisvaikutuksia.

Ruotsin menetelmässä julkiset palvelut on jaettu 32 kategoriaan, joissa jokaiseen liittyy oma kulutusprofiili. Talousarvion vaikutuksia arvioitaessa jokainen yksittäinen reformiehdotus katsotaan kuuluvaksi johonkin 32 luokasta. Muutoksen arvo kohdistetaan sitten kulutusprofiiliin mukaisesti yksilöille. Jos esimerkiksi reformilla lisätään peruskoulutuksen budjettia 5 miljoonalla kruunulla, joka vastaisi 0,0001 prosentin osuutta kaikista peruskoulun kustannuksista, kaikille peruskoulusta hyötyville allokoidaan 0,0001 prosentin etuuden lisäys. Palveluiden arvoksi, eli yksilöiden etuudeksi, on katsottu palvelun tuottamisen arvo kansantalouden tilinpidon mukaisesti (pl. palveluiden käytöstä maksetut asiakasmaksut).

Ruotsissa noin puolet palveluiden kustannuksista voidaan allokoida todellisen käytön perusteella yksilötasolla. Silloin kun tietoa palveluiden käytöstä yksilötasolla ei ole, kustannuksia on arvioitu ryhmätasolla esimerkiksi iän, sukupuolen ja asuinalueen mukaan ja allokointi tapahtuu yksilölle ryhmän ominaisuuksien perusteella. Koulutus ja sosiaaliturva allokoidaan todellisen käytön perusteella, mutta terveydenhuolto ja vanhustenhuolto allokoidaan tietoisesti vakuutusperiaatteen mukaisesti, eli tiettyjen ryhmäominaisuuksien perusteella.



Näissä malleissa ongelmana on se, etteivät ne huomioi, miten palveluiden käyttäjäprofiilit saattavat muuttua reformien myötä. Toisin sanoen, jos lasten päivähoitoon tehdään lisäinvestointeja, malli laskisi hyötyjiksi ne, jotka jo tällä hetkellä hyötyvät palvelusta, vaikka tosiasiassa vaikutus saattaisi olla se, että lasten päivähoiton asiakkaiksi tulisi täysin uusia ryhmiä. Jos taas tietyn palvelun rahoitusta leikataan ja sen seurauksena laatu heikkenee, voi tietty osa käyttäjistä siirtyä ostamaan palvelut markkinoilta, kun taas kaikilla tätä vaihtoehtoa ei ole. Muutokset eivät siis välttämättä kohdistu suhteessa nykyiseen käyttöön, vaan käyttäjäryhmien sisällä on eroja siinä, miten muutokset vaikuttavat.

#### Mitä WBG:n ja Ruotsin malleista voi oppia?

- Analyysin pohjaksi soveltuu parhaiten mikrosimulointimalli.
- Käyttäjätietoja (palvelun käyttäjäprofiili) voidaan hankkia kyselytutkimuksista tai muista aineistoista.
- Julkiset palvelut olisi käytännöllistä jakaa Ruotsin mallin mukaisesti kategorioihin, joita vastaisi tietynlainen käyttäjäprofiili. Tällöin pohjadataalta ei vaadita yksilökohtaisia tietoja palveluiden käytöstä.
- Muutoksen prosentuaalinen arvo kohdistetaan yksilöille käyttäjäprofiilin avulla.
- Toisaalta tulee myös huomioida muutokset palveluntarpeessa.

#### Mitä puutteita malleissa on?

- Muutokset budjetissa voivat heijastua laatuun ja palvelun tuotannon määrään, mutta eivät välttämättä, jos tuotantoa voidaan esimerkiksi tehostaa.
- Alueellisia eroja palveluiden tuottamisen tehokkuudessa ei oteta huomioon.
- Muutokset voivat aiheuttaa käytösvaikutuksia, jotka vaihtelevat ryhmittäin. Muutokset eivät siis välttämättä kohdistu nykyisen kuluttajaprofiilin mukaisesti, jos lisävarat tuovat palvelun piiriin uusia käyttäjäkuntia tai leikkaukset siirtävät tietyn osan käyttäjistä esimerkiksi markkinoilla järjestettyjen palveluiden piiriin.
- Valtakunnallisesti tehty päätös voi konkretisoitua hyvin eri tavoin palveluita järjestävissä kunnissa (esim. muutokset valtionosuuksissa tai sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuissa).

## 4.4 Metodologista ja teoreettista pohdintaa

### 4.4.1 Kuka hyötyy?

Kun tarkoituksena on selvittää julkisten palveluiden muutosten sukupuolivaikutuksia, ensimmäinen kysymys on luonnollisesti: "kuka palvelusta hyötyy?" Tavallisesti tähän on palveluiden tulonjakovaikutuksia tarkastelleissa tutkimuksissa vastattu niin, että palveluiden arvo on kohdennettu joko palvelua todellisuudessa käyttäneelle henkilölle tai kotitaloudelle tai vaakuutusperiaatteen mukaisesti niille henkilöille, joilla on oikeus käyttää palvelua. Kumminkin ovat valideja tapoja arvioida palvelun hyödyn jakautuminen yhteiskunnassa, mutta käytännössä ne tuottavat erilaiset tulokset palvelusta saatavan hyödyn jakautumisesta.



## Palveluista saatavan hyödyn jakautuminen kotitaloudessa

Voidaan ajatella, että lapsen subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen tarkoittaa sitä, että kaikki tietynikäiset lapset hyötyvät julkisesta varhaiskasvatuksesta yhtä lailla. Tiedetään kuitenkin, että todellisuudessa hyvätuloisissa perheissä lapset hyödyntävät tätä oikeutta useammin. Lisäkysymyksenä on se, hyötyykö palvelusta lapsi vai hänen vanhempansa. Lasten käyttämien palveluiden hyöty on Ruotsissa laskettu kotitalouden vanhemmille. Sukupuolivaikutusten arvioinnin tekeminen aikuisväestöön perustuen voisikin olla aiheellista, eli lasten käyttämät palvelut katsotaan vanhempien etuudeksi tasapuolisesti. Muiden palveluiden osalta etuudesta hyötäväksi katsottaisiin palvelua käyttänyt aikuinen. Vaihtoehtoisia tapoja asian käsittelemiseksi on.

Vaihtoehtoiset tavat on esitelty alla. Esimerkkitapauksena on taulukon 4.1 kotitalous, jossa on kaksi aikuista ja kolme lasta, joista kaksi on päivähoidossa ja yksi koulussa. Päivähoidon arvoksi on laskettu 6 000 euroa per lapsi ja koulun arvoksi 8 000 euroa. Kotitalouden yhteenlasketut tulot ovat 80 000 euroa.

### Taulukko 4.1. Kotitalouden tulonmuodostus

Henkilön id	Kotitalouden id	Ikä	Sukupuoli	Henkilökohtaiset tulot (verojen ja tulonsiirtojen jälkeen)	Kotitalouden yhteenlasketut käytettävissä olevat tulot	Ekvivalenssi-skaala	Ekvivalentit tulot (tulot/ekvivalenssi-skaala)	Varhaiskasvatus-etuus	Koulutus-etuus
1	1	36	Mies	30 000	80 000	2,4	33 333	0	0
2	1	40	Nainen	50 000	80 000	2,4	33 333	0	0
3	1	8	Mies	0	80 000	2,4	33 333	0	8 000
4	1	4	Mies	0	80 000	2,4	33 333	6 000	0
5	1	3	Nainen	0	80 000	2,4	33 333	6 000	0

**Tapa 1. Koko kotitalous hyötyy jäsentensä käyttämistä palveluista:** OECD:n muunnettua ekvivalenssi-skaalaa käyttäen kotitalouden tulot jaetaan kotitalouden asukkaiden määrän ja iän mukaan. Kotitalouden ensimmäinen aikuinen saa arvon 1,0; toinen aikuinen arvon 0,5; ja jokainen alle 14-vuotias lapsi arvon 0,3. Ekvivalentit käytettävissä olevat tulot esimerkkitapauksessa lasketaan siis:  $80\,000 / 2,4 = 33\,333$  euroa. Tämä on perinteinen tapa tulonjako- ja köyhyystutkimuksissa, eli kotitalouden yhteenlasketut tulot jaetaan kaikkien kotitalouden jäsenten kesken tasan ekvivalenssi-skaalaa soveltamalla (tuloja ei siis jaeta jäsenten lukumäärällä, vaan kulutusyksikömäärällä, joka huomioi yhdessä asumisen skaala-edut). Jos lasten päivähoito ja koulutus lasketaan mukaan kotitalouden yhteisiin tuloihin, ekvivalentit tulot henkeä kohden ovat  $100\,000 / 2,4 = 41\,666$  euroa. Tämä tapa ei kuitenkaan vaikuta sopivalta sukupuolitietoiseen analyysiin, vaikka tätä on käytetty palvelut huomioivissa tulonjakotutkimuksissa.

**Tapa 2. Vain palveluita käyttävä kotitalouden henkilö hyötyy palvelusta:** Tällöin kotitalouden jäsenille tulisi erilaiset tulot, kahdelle päivähoidossa olevalle lapselle 39 333 euroa, koululaiselle 41 333 ja kotitalouden aikuisille 33 333 euroa.

**Tapa 3. Kotitalouden vanhemmat hyötyvät tasan lastensa käyttämistä palveluista:** Tällöin kotitalouden aikuisilla olisi 43 333 euron tulot ja lapsilla 33 333 euroa.

Sukupuolivaikutusten arviointiin sopisi tapojen 2 ja 3 yhdistäminen kuten yllä mainittu. Palveluista saatava hyöty laskettaisiin siis palvelua käyttävälle ja lasten käyttämien palveluiden osalta etuus jaettaisiin kotitalouden aikuisten kesken tasan. Palveluiden osalta ei käytettäisi

tällöin ekvivalenssiskaalaa, jolloin vältettäisiin myös kysymys siitä, millaista ekvivalenssiskaalaa palveluiden osalta tulisi käyttää.

### Hyödyn allokointi yksilötasolla

Aiemmissa tutkimuksissa koulutuksesta saatavan etuuden kohdentaminen on ollut yksiselitteistä ja perustunut pääasiassa vain ikään. Erityisesti peruskoulun kohdalla tähän ei liity ongelmia, sillä lähes kaikki kouluikäiset käyvät koulua Suomessa. Tällöin ei myöskään sukupuolten välillä ole eroja hyötyjen jakaantumisessa, jos katsotaan koululaisia eikä heidän vanhempiaan. Sukupuolivaikutukset syntyvät kuitenkin siitä, että yksinhuoltajista suurempi osa on naisia, eli kotitalouskohtaisessa tarkastelussa naiset hyötyvät koulutuksesta enemmän kuten näkyi WBG:n analyysissa.

Terveydenhuollon suhteen hyötyjen jakaminen on haasteellisempi tehtävä. Kirjallisuudessa vallitsee kaksi linjausta: käyttöön perustuvat etuudet ja vakuutusperiaatteen mukaiset etuudet. Jälkimmäisessä taustalla on ajatus siitä, että universaali terveydenhuolto on kaikkia koskeva julkinen etuus. Todellinen terveystalouden käyttö on kuitenkin huomattavan epätasaisesti jakautunutta väestössä ja itse asiassa suurin osa terveydenhuollon kustannuksista keskittyy vain pienelle osalle väestöstä. Hyötyvätkö terveydenhuoltojärjestelmästä siis vain sairaat ja palveluita käyttävät?

Joissakin tutkimuksissa on lähdetty siitä, että julkinen terveydenhuoltojärjestelmä tuottaa kaikille vakuutusperusteisen hyödyn. Tällöin ajatellaan, että ilman universaalista palvelua ihmiset joutuisivat ottamaan terveydenhuoltovakuutuksen, josta he maksaisivat esimerkiksi iän (ja sairaushistoriansa) mukaisesti. Tämä voisi olla järkevä tapa myös budjetin sukupuolivaikutuksia arvioitaessa. Kysymykseksi jää, millä perusteella ”vakuutusarvo” lasketaan: ainakin iän ja sukupuolen mukaan, mutta kenties myös erikseen tuloluokittain tai työmarkkina-aseman mukaan, sillä tiedämme, että pienituloiset ovat usein sairaampia ja työlliset käyttävät huomattavissa määrin työterveyshuoltoa, mikä vaikuttaisi heidän hypoteettiseen vakuutusmaksuunsa ja näin ollen julkisesta terveydenhuollosta saatuun hyötyyn (esim. Vaalavuo ym. 2013). Nuori työterveyshuollon piirissä oleva hyötyisi julkisesta terveydenhuollon palvelusta siis vähemmän kuin työkyvyttömyyseläkkeellä oleva tai iäkäs henkilö. Toisaalta työterveyshuollon hyötyjen jakautumista tulisi analysoida sukupuolitietoisessa budjetoinnissa muiden palveluiden ohella. Sukupuolinäkökulmasta on kuitenkin tärkeintä, että allokointi tehdään ainakin iän ja sukupuolen mukaan ja tähän löytyy myös olemassa olevaa tietoa (Kapiainen ja Eskelinen 2014). Vakuutusarvonkin laskeminen siis lopulta perustuu todelliseen käyttöön yksilötasolla, mutta se on aggregoitu suurempia ryhmiä koskevaksi.

Vakuutusperiaatteen käyttöä puoltavat myös aineistossyyt. Koska kattavat terveydenhuollon tai muiden palveluiden käyttötiedot usein puuttuvat, on aiemmissa tutkimuksissa päädytty käyttämään vakuutusperiaatetta (esim. Smeeding ym. 1993; Garfinkel ym. 2005; Aaberge ja Longorgen 2006; Vaalavuo 2011; ONS 2016). Isossa-Britanniassa ONS (2016) laskee terveydenhuollon etuuden kaikille Living Costs and Food Surveyn (LCF) yksilöille iän ja sukupuolen mukaan. Neuvolatyyppiset palvelut on allokoitu ainoastaan kotitalouksille, joissa on alle vuoden ikäisiä lapsia. Suomalaisista rekistereistä ja jatkossa myös SISU-mikrosimulointimallista löytyy myös todellinen sosiaali- ja terveystalouden käyttö, joten molemmat tavat – tosiasiallinen käyttö tai vakuutusperustainen etu – ovat mahdollisia.

Ison-Britannian selvityksessä myös julkisen liikenteen hyödyt allokoitiin väestölle. Julkisen liikennevälineiden käytön ajatellaan olevan yhteydessä työssäkäyntiin, joten allokointi perustuu taloudellisesti aktiivisten henkilöiden lukumäärään kotitaloudessa, mistä johtuen korkeatuloisten katsotaan hyötyvän palvelusta enemmän. Sukupuolella on tosin tässäkin

merkitystä, vaikka sitä ei ole ONS:n analyysissä huomioitu. Raideliikenteen hyödyt taas allokoitiin kotitalouksien LCF:ssä raportoidun raidematkustamisen mukaan. (ONS 2016.)

Edellä esitetyn kaltaisia kysymyksiä joudumme esittämään jokaisen palvelun kohdalla erikseen. Tiettyjen palveluiden osalta voi olla vaikea tunnistaa palveluita käyttäneitä, tämä vaatii useiden kyselyaineistojen ja tilastojen yhdistämistä toisiinsa.

Vaalavuon (2011) tutkimuksessa palveluista hyötyneet määriteltiin taulukon 4.2 tavoin. Hyöty kuitenkin kohdennettiin lopulta koko kotitaloudelle tasaisesti (edellä esitetty Tapa 1). Tämä oli aiheellista tulonjakotutkimuksen näkökulmasta, mutta sukupuolitietoisesta budjetoinnin näkökulmasta alla olevaan menetelmään liittyy ongelmia. Osaksi menetelmän sanelivat aineistossyt, eli millaista tietoa palveluiden käytöstä oli saatavilla eri maista. Koska Suomesta on saatavilla tietoa palveluiden käytöstä yksityiskohtaisemmin ja kattavammin, voi sukupuolitietoisessa analyysissä tavoitella täsmällisempää käyttäjien ja hyötyjien profilointia.

#### Taulukko 4.2. Palveluiden hyödyn kohdentaminen väestössä, esimerkki

	Etuuden saannin peruste	Palvelusta hyötyvät
Lasten varhaiskasvatus	Todellinen käyttö EU-SILC-kyselyn mukaan	Palvelua käyttävät lapset
1. ja 2. asteen koulutus	Ikä	Kaikki noin 5–25-vuotiaat
Ylemmän asteen koulutus	1) Todellinen käyttö EU-SILC-kyselyn mukaan tai 2) vanhempien koulutustausta	1) Palvelua käyttävät tai 2) palvelua käyttävien vanhemmat <sup>29</sup>
Terveydenhuolto	Ikä	Kaikki
Vanhustenhoito	Ikä (ja sukupuoli osassa tutkimuskohteena olleista maista)	Kaikki yli 60- tai 65-vuotiaat

Lähde: Vaalavuon 2011, 52.

Lisäksi palveluiden kohdalla voi olla syytä pohtia työntekijöitä ja palveluntuottajia. Julkiset palvelut työllistävät huomattavissa määrin naisia. Esimerkiksi terveys- ja sosiaalipalveluissa työskenteli vuoden 2014 lopussa yli 385 000 henkilöä, joista suurin osa (lähes 278 000 henkilöä) työskenteli julkisella sektorilla. Työssäkäyvistä naisista 29,5 prosenttia työskenteli terveys- ja sosiaalipalveluissa, kun taas miehistä vain 4,0 prosenttia. Kaikista terveys- ja sosiaalipalveluissa työskentelevistä 88 prosenttia oli naisia. (Virtanen 2018.) Myös varhaiskasvatus- ja opetusala on naisvaltainen.<sup>30</sup>

#### Epäsuorat vaikutukset

Palveluilla on myös monenlaisia epäsuoria vaikutuksia, joiden kohdentumista on välillä vaikea tai suorastaan mahdotonta arvioida. Pitääkin miettiä, missä määrin tällaiset vaikutukset tulisi ottaa talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnissa huomioon. Palveluiden välillä on myös eroja siinä, milloin näiden arvioinnille on painavimmat perusteet. Erityisesti sosiaalipalveluiden ja lasten varhaiskasvatuksen kohdalla tulee pohtia vaikutuksia epävirallisen hoidon tarjontaan ja etenkin naisten työllisyyteen. Kuten edellä mainittiin, voidaan pohtia, onko tällaisessa palvelussa hyötyjänä palvelun käyttäjä vai kenties henkilö, joka vapautuu julkisen

<sup>29</sup> Koska opiskelijat kuuluvat usein pienituloisiin, oli kyseisessä tutkimuksessa kiinnostava tarkastella korkeakoulutuksen tulonjakovaikutuksia enemminkin heidän vanhempiansa kautta. Tätä puolsi myös se, että opiskelijoiden pienituloisuus on useimmiten väliaikaista sekä se, että osassa Euroopan maista korkeakouluopiskelijat asuvat yhä vanhempiensa luona, osassa maista taas itsenäisesti ja osassa maista erillään vanhemmistaan mutta tosiasiaa heistä taloudellisesti riippuvaisina.

<sup>30</sup> Tilastokeskuksen tietoa ammatillisesta eriytymisestä sukupuolen mukaan: [https://tilastokeskus.fi/til/tyokay/2013/04/tyokay\\_2013\\_04\\_2015-10-23\\_tie\\_001\\_fi.html](https://tilastokeskus.fi/til/tyokay/2013/04/tyokay_2013_04_2015-10-23_tie_001_fi.html) (viitattu 2.4.2018)

palvelun myötä hoivavelvoitteestaan. Lasten varhaiskasvatuksen saatavuudella on huomattava merkitys juuri naisten työllisyyteen ja sitä myötä naisten urakehitykseen, palkkaan ja myöhemmin eläkkeisiin.

Julkisten palveluiden tuottamiseen liittyy monia pohdintoja erilaisista ulkoisvaikutuksista ja epäsuorista vaikutuksista, jotka osaltaan selittävät palveluiden olemassaoloa. Esimerkiksi julkisesta koulutus- ja terveydenhuoltojärjestelmästä hyötyvät lopulta kaikki, kun koulutettu väestö kehittää innovaatioita ja parantaa talouskasvun edellytyksiä tai kun tarttuvat taudit saadaan kitkettyä nopeasti ja väestö pysyy työkykyisenä.

### Lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutukset

Palveluista saatavaa hyötyä kuvastaa usein myös se, että todelliset palvelusta saatavat hyödyt realisoituvat vasta vuosien kuluttua palvelun käytöstä. Tämän takia palvelusta saatavaa hyötyä on vaikea mitata. Esimerkiksi julkisesta liikenteestä voi hyötyä kaikki pitkällä aikajänteellä yksityisautoilun ja ilmansaasteiden vähentyessä.

Myös tuloja voidaan tarkastella pidemmällä ajanjaksolla eikä keskittyä yhden vuoden poikkeileikkaustilanteeseen, kuten tavallisesti tehdään. Falkingham ja Hills (1995) tutkivat simulaatiomenetelmällä pidemmän aikavälin tuloeroja ja huomasivat, että etuudet jakautuvat silloin huomattavasti tasaisemmin. Useat julkiset palvelut ja tulonsiirrot tasaavatkin eroja eri elämäntilanteiden välillä eikä niinkään eri ihmisten – kuten köyhien ja rikkaiden – välillä. Tämä on erityisesti totta tiettyjen julkisten palveluiden kohdalla, sillä monet palvelut (kuten lastenhoito, koulutus, terveydenhuolto ja vanhustenhoito) vastaavat tiettyjen lähes universaalien elämäntilanteiden tarpeisiin. Lisäksi korkeakouluopiskelijat ovat tavallisesti väliaikaisesti pienituloisia, mutta päätyvät usein myöhemmin tulonjaon yläpäähän.

#### 4.4.2 Mikä on palvelun arvo ja palvelusta saatava hyöty?

Tutkimuksissa on pyritty eri tavoin arvioimaan palvelusta saatavaa hyötyä eli palvelun rahallista arvoa. Usein tulonjakotutkimuksissa on käytetty palvelun tuotantokustannusta. Karkeimmillaan tämä tarkoittaa, että palvelun tuottamiseen käytetty rahasumma jaetaan käyttäjien tai potentiaalisten käyttäjien lukumäärällä. Suomessa on saatavilla tarkempia yksikkökustannuksia ainakin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista, jolloin erityyppisille palveluille saadaan laskettua eri hinta. Tämä on tärkeää silloin, kun palvelun tosiasialliset käyttäjät lasketaan hyötyjiksi. Näin esimerkiksi terveyskeskuksen lääkärikäynti saa erilaisen arvon kuin teho-osastohoito.

Tuotantokustannus ei useinkaan vastaa käyttäjän arviota palvelun tuottamasta hyödystä tai sen arvosta käyttäjälle. Osa palvelua käyttävistä saattaisi suosia tuotantokustannusta matalampaa rahallista etuutta maksuttoman palvelun sijaan. Toisaalta markkinavaihtoehtojen puuttuessa ei voida ajatella, että käyttäjällä pystyisi välttämättä arvioimaan palvelun rahallista arvoa. Joidenkin palveluiden kohdalla markkina-arvo saattaa löytyä ja sitä voitaisiin käyttää palvelun rahallisena arvona. Palvelusta saatu hyöty ja arvo voivat vaihdella myös käyttäjän mukaan. Smeeding (1977) on todennut, että henkilön tulojen kasvaessa julkinen palvelu korvaa rahallisen tulonsiirron tehokkaammin ja näin ollen myös palvelun arvo henkilölle kasvaa. Pienituloiset sen sijaan vastaanottaisivat palvelun arvon mieluummin rahallisena tulonsiirtona, jolloin he voisivat käyttää sen vapaasti mihin haluaisivat (ei kuitenkaan ehkä siten, että se olisi yhteiskunnallisesti optimaalista).

Kolmantena vaihtoehtona on käyttää vakuutusarvoa, eli sitä vakuutusmaksua, joka henkilön olisi pitänyt maksaa ilman julkisen palvelun olemassa oloa. Tämä olisi mahdollista ainakin

terveydenhuollon ja pitkäaikaishoivan kohdalla. Eräissä muissa palveluissa, esimerkiksi kulttuuripalveluissa, se ei kuitenkaan ole mielekäs vaihtoehto.

Palvelun tuotantokustannus ei myöskään välttämättä heijasta palvelun laatua. Myös Suomen sisällä on eroja siinä, mitä samalla rahalla saadaan aikaiseksi. Esimerkiksi sairaaloiden tuottavuudessa on huomattavia eroja alueittain. Sukupuolivaikutusten arvioinnissa tämä olisi kuitenkin ongelma ainoastaan siinä tapauksessa, että naiset ja miehet olisivat palvelun käyttäjinä huomattavan epätasaisesti jakautuneet alueellisesti.

Palvelun arvosta puhuttaessa tulisi myös ottaa huomioon palveluiden käyttöön liittyvät maksut. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa asiakasmaksut ovat regressiivinen tapa rahoittaa palveluita ja ne koskettavat useammin pienituloisia, erityisesti vanhempia naisia (Vaalavuori 2018a). Toisaalta ei ole tietoa asiakasmaksujen käytösvaikutuksista (nk. hintajoustot) sukupuolen mukaan. Voi esimerkiksi olla, että asiakasmaksujen muutoksiin reagointi on yhteydessä sukupuoleen ja myös muihin tekijöihin, jotka voivat vaihdella sukupuolen mukaan, esimerkiksi tulotasoon. Hyvätuloisilla on myös paremmat mahdollisuudet ostaa palveluita suoraan yksityisiltä palveluntuottajilta.

### Kuka palveluista hyötyy?

- Palvelusta hyötyjiksi tulisi ensisijaisesti laskea palvelua käyttävät.
- Tiettyjen palveluiden kohdalla, ennen kaikkea terveydenhuollon, tulee kuitenkin harkita kahta vaihtoehtoa hyötyjien laskemisessa: tosiasiallisia käyttäjiä ja vakuutusperiaatteen mukaisesti hyötyjiä. Ruotsissa on käytetty jälkimmäistä tapaa.
- Hyöty tulisi allokoida palvelua käyttävälle. Poikkeuksena on lasten palveluista saama hyöty, joka jaettaisiin kotitalouden aikuisten kesken tasan. Ekvivalenssiskaalaa ei käytettäisi palveluiden kohdalla.
- Myös palvelun epäsuorat hyötyjät tulisi ottaa toissijaisessa analyysissä huomioon, esim. hoivavelvoitteesta julkisen palvelun myötä vapautuneet tai työntekijät. Näitä tietoja kannattaisi käyttää oheismateriaalina ja pääasiallinen analyysi keskittyisi palvelua käyttäviin.

### Mikä on palvelun arvo?

- Palvelun arvoksi katsotaan sen tuotantokustannus jaettuna käyttäjien määrällä. Palvelukategorioiden tulisi olla riittävän pieniä, jotta erot kustannuksissa palveluiden välillä voitaisiin huomioida.
- Jos käyttäjämääriä ei tiedetä, voidaan laskea kustannus asukasta kohden.
- Alueellisia eroja tuottavuudessa yms. ei voida ottaa huomioon.
- Tiettyjen palveluiden (ainakin sosiaali- ja terveystaloudelliset) kohdalla käytössä on myös tarkemmat yksikkökustannukset. Rekisteritietojen pohjalta voidaan tällöin arvioida palvelun arvo yksityiskohtaisesti hoidon vaativuuden ja intensiteetin mukaan, tai luoda käyttäjäprofiilit tarkemmille palvelukategorioille, esim. perusterveydenhuollon avohoidolle ja erikoissairaanhoidolle erikseen.

## 4.5 Palveluista hyötyvien tunnistaminen aineistolähtöisesti

Ensimmäinen kysymys budjetin sukupuolivaikutusten arvioinnissa on, mitkä kaikki toiminnot halutaan analyysissa huomioida. Joissakin tutkimuksissa on menty niinkin pitkälle, että koko julkinen budjetti on allokoitu yksilötasolla puolustuksesta moottoriteihin ja koulutuksesta kehitysapuun (Ruggles ja O'Higgins 1981). Tämä ei ole tarkoituksenmukaista, ja useissa tapauksissa ei tuota sukupuolinäkökulmasta kovin rakentavaa lähtökohtaa tarkastelulle, mikäli kaikkien oletetaan hyötynvän yhtä lailla palvelusta. Jos kuitenkin on syytä olettaa, että palvelusta saadut hyödyt vaihtelevat yksilöiden välillä, kannattaa arvioida myös sukupuolivaikutuksia. Kategorisesti mitään palvelua ei siis ole suotavaa jättää tarkastelun ulkopuolelle, vaikka käytännössä arviointi ei välttämättä ole aineistojen ja tilastojen puutteesta johtuen mahdollista. Tässä osiossa esitellään sitä tietopohjaa, jota Suomessa voidaan käyttää analyysin pohjana.

### 4.5.1 Mitä tietoja tarvitsemme arvioinnin pohjaksi?

Suhteellisen yksinkertaisessa, mutta hyödyllisessä ja kattavassa tarkastelussa julkisin varoin rahoitettujen palveluiden sukupuolivaikutusten arvioinnissa tarvitaan:

1. Tieto palvelun käyttäjien määrästä ja profilista,
2. Tieto palvelun kustannuksesta,
3. Pohjatieto tulonjaosta (mieluiten mikrosimulointimalli).

Yksinkertaisimmillaan lähtökohdaksi voisi ottaa iän ja sukupuolen mukaisen tarkastelun. Tällöin palveluiden käytöstä pyritäisiin saamaan tietoa ainakin näiden muuttujien mukaan. Tieto palveluiden kustannuksista voitaisiin tällöin imputoida käyttäjäprofiiliin mukaan pohjatilastoon, tulevaisuudessa esimerkiksi SISU-mikrosimulointimalliin. Yksilökohtaista aineistoa palveluiden käytöstä ei siis välttämättä tarvita ja sellainen voisikin osoittautua mahdottomaksi useimpien palveluiden kohdalla. Tästä huolimatta vaikutuksia voisi tarkastella syvällisemmin eri ryhmissä, kuten pienituloiset miehet tai yksinhuoltajaäidit. Monista palveluista on saatavilla tietoa myös tarkemmin kuin vain iän ja sukupuolen mukaan, esimerkiksi asuinalueen tai tulotason mukaan. Tällöin näitä tietoja voitaisiin käyttää siten kuin pohja-aineisto sen sallii.<sup>31</sup>

Käytännössä imputointi iän ja sukupuolen mukaan toimisi niin, että saatavilla on tiedot palveluiden käyttäjistä (tai käyttäjien väestöosuuksista) näiden tietojen mukaan. Monissa tapauksissa tietoja on tosin vain iän mukaan. Tietojen perusteella voidaan laskea keskimääräinen kustannus tai palvelun etuus henkeä kohden ikäryhmittäin ja sukupuolen mukaan. Taulukossa 4.3 on esitelty tämä ajatus säännöllistä kotihoitoa esimerkkinä käyttäen. THL tuottaa tiedot säännöllisen kotihoidon asiakkaiden määrästä ikäluokan ja sukupuolen mukaan, ja näiden perusteella voidaan laskea väestöosuus, joka palvelua käyttää kussakin ryhmässä.

Kotihoidon nettokäyttökustannus (ei sisällä esim. asiakasmaksuja), eli noin 950 miljoonaa euroa, on jaettu säännöllisen kotihoidon asiakkaiden määrällä (73 806 henkilöä), jolloin keskimääräinen asiakkaan kustannus on 12 928 euroa. Tällöin ei huomioida käytön intensiteettiä, vaan oletetaan, että kaikki käyttävät palvelua saman verran. Todellisuudessa erot käytössä ovat kuitenkin huomattavia. Palvelua käyttäneiden väestöosuuden ja keskimääräisen

<sup>31</sup> Esimerkiksi opetushallituksen kustannustilaston koulutuksesta sisältää kustannukset maakunnittain jaoteltuna kaupunkimaisiin, taajaan asuttuihin ja maaseutumaisiin kuntiin: <https://vos.oph.fi/rap/kust/v16/raportit.html> (viitattu 3.6.2018).

**Taulukko 4.3. Säännöllisen kotihoidon asiakkaat ja keskimääräinen ("vakuutusperustainen") kustannus ikäryhmässä per henkilö vuonna 2016**

	Asiakkaiden lkm, miehet	Osuus ikäryh- mästä, miehet	Asiakkaiden lkm, miehet	Osuus ikäryh- mästä, naiset	Kustannus per mies, €	Kustannus per nainen, €
0–17-v.	151	0,0 %	105	0,0 %	3	2
18–64-v.	3 275	0,2 %	2 842	0,2 %	26	23
65–74-v.	5 205	1,7 %	5 189	1,5 %	221	198
75–79-v.	3 915	4,6 %	6 245	5,6 %	596	719
80–84-v.	4 966	8,8 %	10 331	11,8 %	1 139	1 520
Yli 85-v.	7 859	19,2 %	23 398	23,8 %	2 483	3 077

Lähde: Tiedot käyttäjämaarista ja nettokäyttökustannuksista Sotkanetistä, demografiset tiedot väestöstä Eurostatista

Aineistoina palveluiden käyttäjäprofiilien kokoamisessa voidaan käyttää useita lähteitä. Euroopan unionin laajuudessa kotitalouskyselyssä EU-SILCissä on tietoja vuosittain lasten päivähoidon, varhaiskasvatuksen ja eri koulutusasteiden käytöstä. Tietoja voidaan tarkastella kotitalouden tuloluokan ja perhetyypin sekä lapsen iän mukaan. Lisäksi EU-SILCissä kerätään tietyin väliajoin palveluiden käyttöä koskeva moduuli. Seuraavaksi esittelemme muutamia tilastoja, jotka toimivat esimerkkeinä tiedoista, joita voidaan käyttää analyysin pohjana.

#### 4.5.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut

Terveystietojen huollon on saatavilla Suomesta erinomaista yksilötason tietoa rekisteriaineistoihin perustuen. THL:n keräämän hoitoilmoitusrekisterin (HILMO, SosiaaliHILMO ja AvoHILMO) perusteella pystytään laskemaan palveluiden käyttö sukupuolitain ja ikäryhmän mukaan hyvin tarkasti sekä erikoissairaanhoidon että perusterveydenhuollon osalta ja sosiaalihuollon asumis- ja laitospalveluiden osalta.<sup>32</sup> Jos tietoja yhdistetään muihin rekisteritietoihin, myös tuloluokittainen tarkastelu on mahdollista. Yksikkökustannustietojen perusteella jokaiselle palvelulle tai palveluepisodille voidaan määrittää oma tarkka arvonsa (Kapiainen ym. 2014).<sup>33</sup> SISU-mikrosimulointimalliin on jo integroitu tiedot sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista sekä niiden perusteella arvioituista asiakasmaksuista, jolloin sekä yksityiskoh- taisten käyttötietojen ja asiakasmaksujen kohdentuminen väestössä myös sukupuolen mu- kaan onnistuu helpommin. THL:n hankkeessa ollaan tekemässä tutkimusta asiakasmak- suissa tapahtuneiden muutosten tulonjakovaikutuksista, mikä tarkoittaa, että myös sukupuol- linäkökulma voitaisiin ottaa jatkossa huomioon.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Lisää hoitoilmoitusrekisteristä: <https://thi.fi/fi/tilastot/tietoa-tilastoista/rekisteriselosteet/terveydenhuollon-hoitoilmoitukset#tietosis%C3%A4lt%C3%B6> (viitattu 2.4.2018)

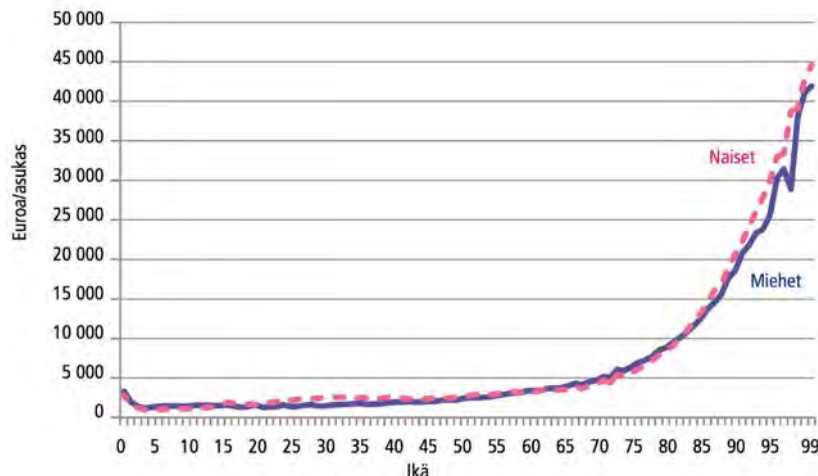
<sup>39</sup> Nykyiset sosiaali- ja terveydenhuollon yksikkökustannukset viittaavat vuoteen 2011, mutta tietoa uusista yksikkökustannuksista ollaan tuottamassa THL:ssä: <https://thl.fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja/palvelujen-jarjestamissuoritusprosessi/tilastot-ja-kyselyt/terveyden-ja-sosiaalihuollon-yksikkokustannukset> (viitattu 9.6.2018).

<sup>34</sup> <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/sote-asiakasmaksujen-seka-muun-sosiaaliturvan-lainsaadantomuutosten-vaikutus-kotitalouksien-toimeentuloon-2010-2018> (viitattu 1.7.2018)



Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tarkastelulle sukupuolinäkökulmasta on selvästi tarve, sillä ero palveluiden käytössä sukupuolten välillä on merkittävä (kuvio 4.2 ja taulukko 4.4). Aiemman tutkimuksen mukaan terveysmenoista kohdistui naisille 56,9 prosenttia eli enemmän kuin naisten osuus väestöstä (50,9 prosenttia). Asukasta kohti laskettuna naisille kohdistuvat menot olivat miehille kohdistuvia menoja suuremmat, lukuun ottamatta 0–13-vuotiaita sekä 58–80-vuotiaita. Esimerkiksi lastensaantiin liittyvät kustannukset näkyvät ikä- ja sukupuolimenoissa naisten korkeampina kustannuksina 18. ja 40. ikävuoden välissä (Kapiainen ja Eskelinen 2014).<sup>35</sup> Näitä tietoja käyttämällä voidaan laskea reformien vaikutuksia Ruotsin mallin mukaisesti muutokset prosentuaalisiksi muutoksiksi muuntamalla myös silloin, kun yksilötason tietoa palveluiden käyttäjistä ei ole saatavilla pohja-aineistoissa. Taulukossa 4.4 olevat euromäärät ikä- ja sukupuoliryhmittäin voidaan siis katsoa ns. vakuutus-pohjaisiksi etuuksiksi, jotka voidaan imputoida jokaiselle ryhmään kuuluvalla pohja-aineistossa (Ruotsissa on käytetty tätä vakuutusperusteista menetelmää terveydenhuollon kohdalla).

**Kuvio 4.2. Terveysmenot asukasta kohti ikä- ja sukupuoliryhmittäin vuonna 2011**



Lähde: Kapiainen ja Eskelinen 2014, kuva 1.

Terveyden- ja sosiaalihuollon palveluita olisi hyvä tarkastella erikseen, sillä palveluiden välillä on eroja käyttäjien profiilissa myös sukupuolen mukaan. Esimerkiksi päihdepalveluiden käyttäjistä naisten osuus oli vuonna 2011 noin 28 prosenttia päihdetapauskannan perusteella. Samalla huomattiin, että naisasiakkaita suurempi osa oli alle 30-vuotiaita kuin miesasiakkaita. Eniten asiointeja oli 50–59-vuotiaiden ryhmässä. (Kuussaari ym. 2014.)

<sup>35</sup> THL:ssä ollaan päivittämässä näitä ikä- ja sukupuolikohtaisia menotilastoja maakunnittain sote-uudistuksen arviointia ja sosiaalimenojen simulointia varten, joten päivitettyjä tietoja voitaisiin mahdollisesti käyttää myös sukupuolitietoisessa budjetoinnissa: <https://thl.fi/fi/web/sote-uudistus/talous-ja-poliitikka/kustannukset-ja-vaikuttavuus/rahoitus/tarvevakioidut-menot> (viitattu 9.6.2018).



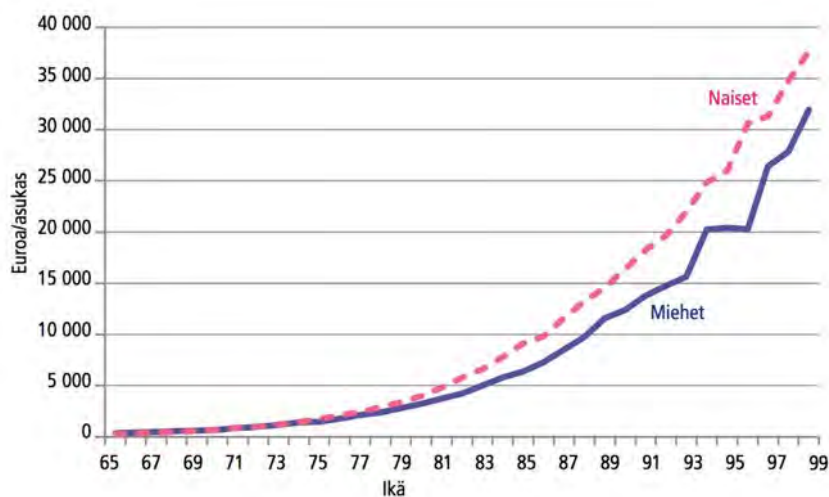
**Taulukko 4.4. Kunnallisen terveydenhuollon (erikoissairaanhoido ja perusterveydenhuolto) kokonaismenot ja menot asukasta kohti ikä- ja sukupuoliryhmittäin vuonna 2011**

Ikä	Miehet milj. €	€/asukas	Naiset milj. €	€/asukas	Yhteensä milj. €	€/asukas
<b>Erikoissairaanhoido yhteensä</b>						
0–2-v.	127,6	1 368	96,6	1 080	224,2	1 227
3–6-v.	61,6	504	44,0	376	105,7	441
7–17-v.	188,1	558	174,8	542	362,9	550
18–40-v.	446,0	566	730,0	975	1 175,9	765
41–64-v.	1 007,5	1 119	979,2	1 085	1 986,7	1 102
65–74-v.	557,9	2 226	504,0	1 767	1 061,9	1 981
75–84-v.	418,3	3 247	500,2	2 554	918,5	2 829
85– v.	130,7	4 040	246,1	2 814	376,7	3 145
<b>Yhteensä</b>	<b>2 937,7</b>	<b>1 107</b>	<b>3 274,8</b>	<b>1 191</b>	<b>6 212,5</b>	<b>1 150</b>
<b>Perusterveydenhuolto yhteensä</b>						
0–2-v.	54,7	586	49,7	556	104,4	571
3–6-v.	55,0	450	46,1	394	101,2	423
7–17-v.	161,8	480	170,5	528	332,4	504
18–40-v.	191,3	243	343,2	458	534,5	348
41–64-v.	362,1	402	412,0	457	774,2	429
65–74-v.	248,2	991	277,2	972	525,5	981
75–84-v.	316,5	2 457	503,9	2 573	820,5	2 527
85– v.	161,3	5 001	524,3	6 037	685,6	5 725
<b>Yhteensä</b>	<b>1 551,0</b>	<b>585</b>	<b>2 327,1</b>	<b>847</b>	<b>3 878,1</b>	<b>718</b>

Lähde: Kapiainen ja Eskelinen 2014, taulukko 5.

Samoin kuin terveydenhuollosta myös vanhusten palveluista on kattavasti tietoa hoitoilmoitusrekisteristä. Rekisteristä löytyy tiedot vanhustenkodeista, palveluasumisesta, asumispa-  
veluista sekä kotihoidosta hyvin kattavasti.

**Kuvio 4.3. 65 vuotta täyttäneiden hoivan menot asukasta kohti ikä- ja sukupuoliryhmittäin vuonna 2011**



Lähde: Kapiainen ja Eskelinen 2014, kuva 4.

#### Taulukko 4.5. 75 vuotta täyttäneiden hoivan kokonaismenot ja menot asukasta kohti sukupuolittain vuonna 2011

	Miehet		Naiset		Yhteensä	
	Milj. €	€/asukas	Milj. €	€/asukas	Milj. €	€/asukas
Perusterveydenhuollon pitkäaikainen (yli 90 vrk) vuodeosastohoito	77,1	478	206,9	732	284,0	640
Vanhusten laitoshoido	225,4	1 400	621,6	2 199	847,0	1 909
Tehostettu palveluasuminen	217,6	1 351	663,4	2 347	881,0	1 986
Muu palveluasuminen	31,8	198	96,0	340	127,8	288
Dementia-yksiköt	58,8	365	203,3	719	262,1	591
Kotisairaanhoido	71,7	445	207,2	733	278,9	629
Omaishoidon tuki <sup>1</sup>	21,7	135	55,3	196	77,0	174
<b>Yhteensä</b>	<b>704,0</b>	<b>4 369</b>	<b>2 054,0</b>	<b>7 250</b>	<b>2 758,0</b>	<b>6 206</b>

<sup>1</sup>Omaishoido tarkoittaa kotioloissa tapahtuvaa hoitoa ja huolenpitoa, jota omainen tai muu läheinen henkilö antaa vanhukselle, vammaiselle tai sairaalle, jonka toimintakyky on alentunut. Tuki koostuu sekä hoidettavalle ja hoitajalle annettavista palveluista, omaishoitajalle annettavasta hoitopalkkiosta sekä muista omaishoidon tukevista palveluista. (Laki omaishoidon tuesta 953/2005.) Kapiainen ja Eskelisen analyysissa sen jakautuminen ikä- ja sukupuoliryhmittäin perustui Kelan vastaaviin tietoihin lasten vammaistuen, aikuisen vammaistuen ja eläkkeensaajien hoitotuen kohdentumisesta.

Lähde: Kapiainen ja Eskelinen 2014, taulukko 4.

Vanhusten palveluiden ja jossain määrin myös muiden sosiaalipalveluiden kohdalla sukupuoli on merkittävässä asemassa myös hoivan tarjoamisen suhteen. Isossa-Britanniassa Women's Budget Group on arvostellut hallitusta siitä, että naiset kantavat vastuun hoivan rahoittamisen kriisissä. Naiset eivät ole enemmistö vain terveys- ja sosiaalialan työntekijöistä, vaan myös omaishoitajista ja muista epävirallista hoivaa antavista. Leikkaukset julkisista palveluista koskettavat voimakkaasti myös palveluita tarvitsevien omaisia. (WBG 2017b.) Myös siirtyminen avopalveluiden suuntaan ja tarvekriteerien tiukentaminen, eli laadulliset muutokset palveluiden järjestämisessä, eivät ole sukupuolivaikutuksiltaan neutraaleja, sillä paine voi siirtyä tällöin yhä enemmän epäviralliselle hoivan antajalle.

Taulukoissa 4.6 ja 4.7 on tuotu esiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista koituvien asiakasmaksujen kohdentuminen väestössä iän ja sukupuolen mukaan sekä maksujen keskimääräinen suuruus. Tätä asiaa on tutkittu kattavasti VNK:n rahoittamassa THL:n hankkeessa (Vaalavuoto 2018a). Koska naiset käyttävät palveluita useammin kuin miehet, he myös maksavat useammin asiakasmaksuja. Kuten sanottu, SISU-mikrosimulointimalli tarjoaa jatkossa mahdollisuuden siihen, että asiakasmaksujen muutosten vaikutuksia voidaan tarkastella täsmällisesti yksilötason aineistoon pohjautuen niin tulotason kuin sukupuolenkin mukaan.

#### Taulukko 4.6. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja maksaneiden määrä ja osuus sukupuolen mukaan vuonna 2015

	Asiakasmaksuja maksaneiden määrä, sukupuolen mukaan					
	Tasasuuruiset maksut (hiö)		Tulosidonnaiset maksut (hiö)		Suun terveydenhuollon maksut (hiö)	
	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet
0–17-v.	138 732	162 173	1 169	1 559	0	0
18–24-v.	84 259	64 422	1 970	2 147	79 580	56 247
25–54-v.	384 139	272 954	12 581	14 166	342 179	259 948
55–64-v.	147 650	131 846	9 340	11 247	108 949	84 427
65–74-v.	152 916	141 780	21 366	20 193	91 439	69 223
75-v.+	177 613	115 086	113 929	51 344	63 210	40 957
<b>Kaikki</b>	<b>1 085 309</b>	<b>888 261</b>	<b>160 355</b>	<b>100 656</b>	<b>685 357</b>	<b>510 802</b>

	Asiakasmaksuja maksaneiden osuus ikäryhmästä, sukupuolen mukaan					
	Tasasuuruiset maksut (osuus ikäryhmästä)		Tulosidonnaiset maksut (osuus ikäryhmästä)		Suun terveydenhuollon maksut (osuus ikäryhmästä)	
	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet
0–17-v.	26,5 %	29,6 %	0,2 %	0,3 %	0,0 %	0,0 %
18–24-v.	37,2 %	27,2 %	0,9 %	0,9 %	35,1 %	23,8 %
25–54-v.	37,6 %	25,6 %	1,2 %	1,3 %	33,5 %	24,4 %
55–64-v.	39,3 %	36,2 %	2,5 %	3,1 %	29,0 %	23,2 %
65–74-v.	45,2 %	46,6 %	6,3 %	6,6 %	27,0 %	22,7 %
75-v.+	59,5 %	63,1 %	38,2 %	28,2 %	21,2 %	22,5 %
<b>Kaikki</b>	39,0 %	32,9 %	5,8 %	3,7 %	24,6 %	18,9 %

Lähde: Vaalavuo 2018a.

#### Taulukko 4.7. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen keskimääräinen suuruus vuonna 2015

	Maksetut tasasuuruiset maksut, €		Maksetut tulosidonnaiset maksut, €		Maksetut suun terveydenhuollon maksut, €	
	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet
0–17-v.	119	117	2783	2759	0	0
18–24-v.	155	125	5617	6726	90	93
25–54-v.	166	156	5006	6659	100	109
55–64-v.	168	190	4172	4895	108	118
65–74-v.	205	233	2511	3111	104	113
75-v.+	388	373	3114	3099	92	106

Lähde: Vaalavuo 2018a.

Koska SISU-mikrosimulointimalli tarjoaa jatkossa hyvän välineen tarkastella sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden käyttöä ja siihen liittyviä asiakasmaksuja, saattaa myös talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi niiltä osin olla täsmällistä ja joustavaa. Lisäksi vaikutuksia voidaan tarkastella helposti karkeammalla tasolla, jos eri palveluita koskien luodaan käyttäjäprofileja rekisteriaineistoon pohjautuen.

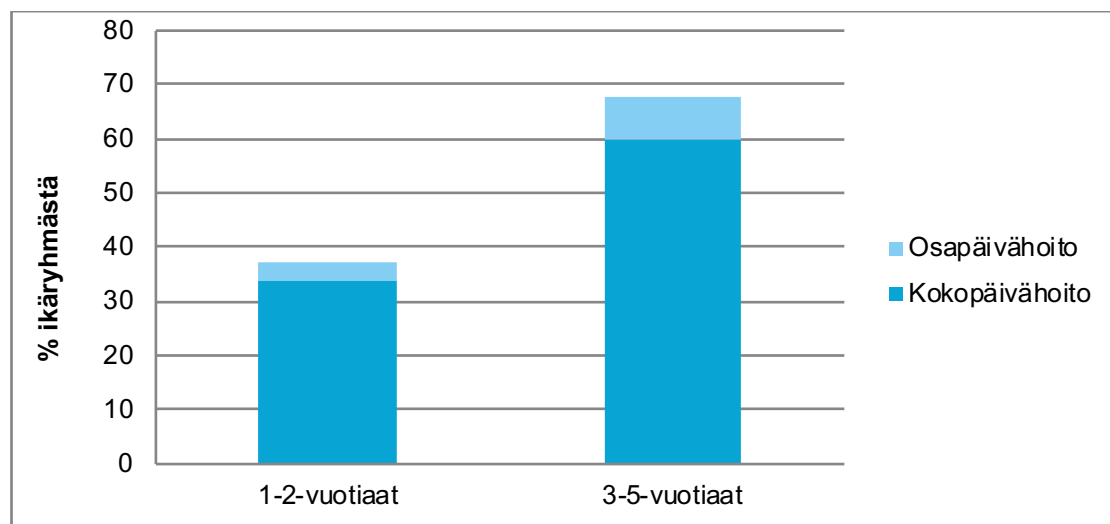
Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista on saatavilla yksityiskohtaista rekisteridataa ja myös tiedot yksikkökustannuksista ovat tiedossa. SISU-mikrosimulointimalliin on THL:n hankkeessa yhdistetty nämä tiedot. Päätettäväksi kuitenkin jää, käytetäänkö näiden palveluiden osalta tietoa tosiasiallisesta käytöstä vai vakuutus pohjaista etuutta, joka on laskettu tiettyjen tekijöiden perusteella (vähintään iän ja sukupuolen mukaan). Jälkimmäinenkin tapa pohjautuisi rekisteriaineistoon.

#### 4.5.3 Varhaiskasvatus, koulutus ja kulttuuri

Myös koulutukseen liittyen Suomesta löytyy kattavasti tietoa. Osittain voisi olla mahdollista yhdistää SISU-mallin mikroaineistoon tietoja koulutukseen osallistumisesta muista tilastokeskuksen aineistoista. Muussa tapauksessa voidaan opiskelijamäärien perusteella laskea koulutuksessa olevien väestöosuudet eri asteilla ja käyttää tässäkin ns. vakuutus pohjaista menetelmää.

Varhaiskasvatuksesta ei Sotkanetistä löytynyt tietoa sukupuolen mukaan, mutta osuus 1–2-vuotiaista ja 3–5-vuotiaista lapsista kunnan kustantamassa päiväkotihoidossa löytyy (tieto sisältää myös perhepäivähoidon). Toisaalta lapsen sukupuolella ei oikeastaan ole väliä, jos hyöty kuitenkin allokoidaan kotitalouden aikuisille. Nuoremasta ikäryhmästä alle 40 prosenttia osallistui varhaiskasvatukseen ja vanhemmasta ikäryhmästä hieman alle 70 prosenttia (Kuvio 4.4). EU-SILC-kyselystä löytyy myös tietoa lasten osallistumisesta formaaliin päivähoidon. Tämän aineiston perusteella voi tarkastella lähemmin varhaiskasvatukseen osallistumista esimerkiksi tulotason mukaan. Esimerkiksi vuonna 2011 alimpaan tuloviidennekseen kuuluvista 0–2-vuotiaista suomalaislapsista 17 prosenttia osallistui päivähoidon verrattuna ylimmän tuloviidenneksen 42 prosenttiin, 3–5-vuotiaiden kohdalla osuudet olivat vastaavasti 56 ja 91 prosenttia (Medgyesi ja Kalaverzou 2014). Tämä osoittaa, että tiettyjen palveluiden kohdalla sukupuolen lisäksi myös muita tekijöitä olisi hyvä ottaa huomioon.

**Kuvio 4.4. Kunnan kustantamassa päiväkotihoidossa olleet ikäryhmän mukaan vuonna 2016**



Lähde: Sotkanet.

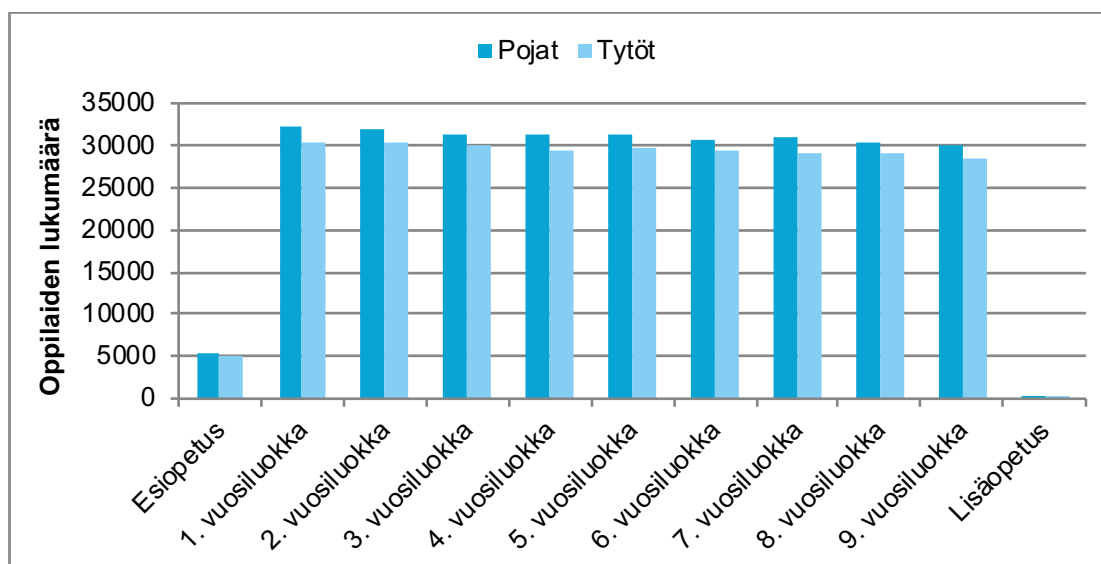
THL:n tilastojen mukaan varhaiskasvatukseen osallistui 243 946 lasta vuonna 2016.<sup>36</sup> Sotkanetin kustannustietojen mukaan (käyttökustannuksista vähennetty käyttötuotot) tämä tarkoittaa 11 249 euroa 1–6-vuotiasta lasta kohden. Jos pohja-aineistossa ei ole tietoja varhaiskasvatukseen osallistumisesta, voisi imputoinnin apuna käyttää EU-SILCin tietoja tulojen mukaisesta palvelun käytöstä. Taulukkoa 3 mukaillen tämä tarkoittaisi, että jokainen 0–2-vuotias alimpaan tuloviidennekseen kuuluva lapsi hyötyisi julkisesta varhaiskasvatuspalvelusta 1 912 euron arvosta verrattuna 4 725 euroon ylimmässä tuloviidenneksessä (käyttäjien prosenttiosuus kerrottuna keskimääräisellä kustannuksella). 3–5-vuotias alimpaan tuloviidennekseen kuuluva hyötyisi 6 299 euron arvosta ja vastaavasti ylimpään tuloviidennekseen kuuluva 10 237 euron arvosta. Samalla tavoin myös muihin tuloviidenneksiin kuuluvien lasten ”vakuutus pohjaiset” etuudet laskettaisiin käyttäjäosuuksien mukaisesti. Toki käyttäjäosuuksien laskemisessa tulisi käyttää tuoreempia EU-SILC-tietoja (viimeisin saatavilla oleva kysely on vuodelta 2016).

Peruskoulussa tytöistä ja pojista periaatteessa 100 prosenttia osallistuu koulunkäyntiin oppivelvollisuudesta johtuen. Kuvion 4.5 ero tyttöjen ja poikien välillä selittyy tyttöjen hieman pienemmällä lukumäärällä ylipäättään. Sukupuolinäkökulmasta johtuen erot tulevatkin siitä, jos koululainen asuu esimerkiksi yksinhuoltajaäidin kanssa (ks. osio 4.4.1 siitä, kuka katsotaan

<sup>36</sup> <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/tilastot-aiheittain/lasten-nuorten-ja-perheiden-sosiaalipalvelut/lasten-paivahoito> (viitattu 10.6.2018)

palvelusta hyötyväksi). Tästä syystä WBG:n mallissa naiset hyötyvät koulutuksesta enemmän kuin miehet (ja ovat siksi kärsineet enemmän siihen kohdistuneesta suhteellisesta varojen vähenemisestä). Koska käyttäjäosuus peruskoulussa on oppivelvollisuusiässä olevien parissa lähes 100 prosenttia, ei taustamuuttujiksi vakuutus pohjaiseen laskelmaan ole järkevää ottaa mukaan muita taustatekijöitä, eli käyttäjäprofiiliksi riittäisi tieto henkilön iästä.

**Kuvio 4.5. Peruskoulun oppilaat luokka-asteen ja sukupuolen mukaan vuonna 2017**

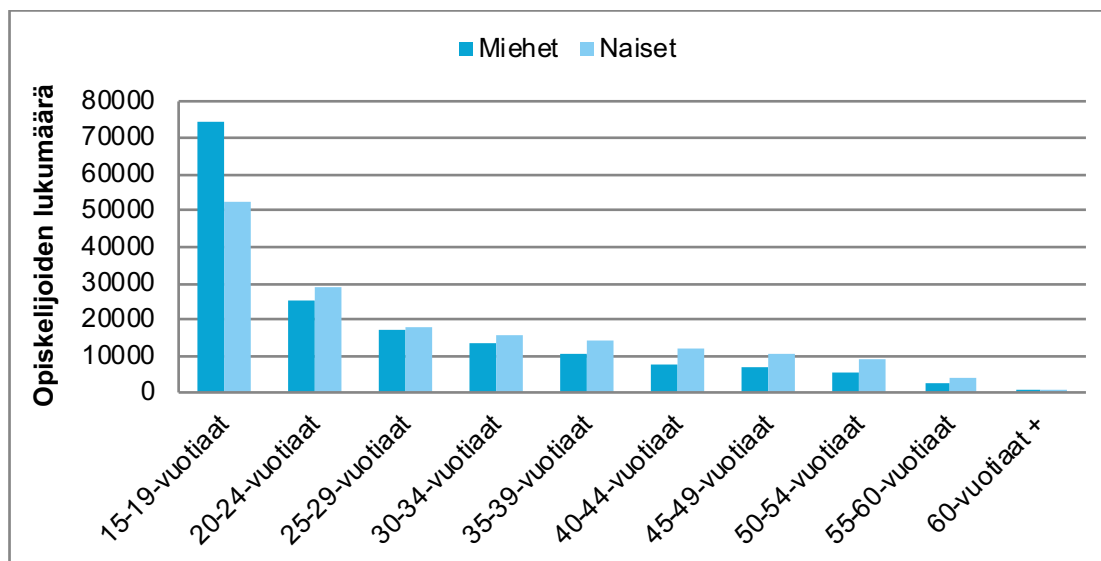


Lähde: PX-web-tietokanta, Tilastokeskus.

Lukiokoulutuksessa olevia ei ole Tilastokeskuksen tietokannassa eritelty ikäluokan mukaan, mutta sukupuolijakauma on tiedossa. Vuonna 2017 lukio-opiskelijoista 59 170 oli naisia ja 44 380 oli miehiä, näistä suurin osa sijoittuu ikäluokkaan 16–20-vuotiaat ylioppilastutkinnon suorittaneiden ikäjakauksen perusteella. Ammatillisessa koulutuksessa miehiä on sen sijaan korkeampi lukumäärä, joskin yli 20-vuotiaista naiset ovat miehiä useammin ammatillisessa koulutuksessa (kuvi 4.6). Näiden tietojen perusteella voidaan laskea sekä lukiokoulutuksessa että ammatillisessa koulutuksessa olevien osuudet ikä- ja sukupuoliryhmittäin. Käyttäjäprofiiliin voisi lisätä muitakin muuttujia, esimerkiksi vanhempien koulutusasteen, jotka voivat vaikuttaa valintaan peruskoulun jälkeisen koulutuksen suhteen.

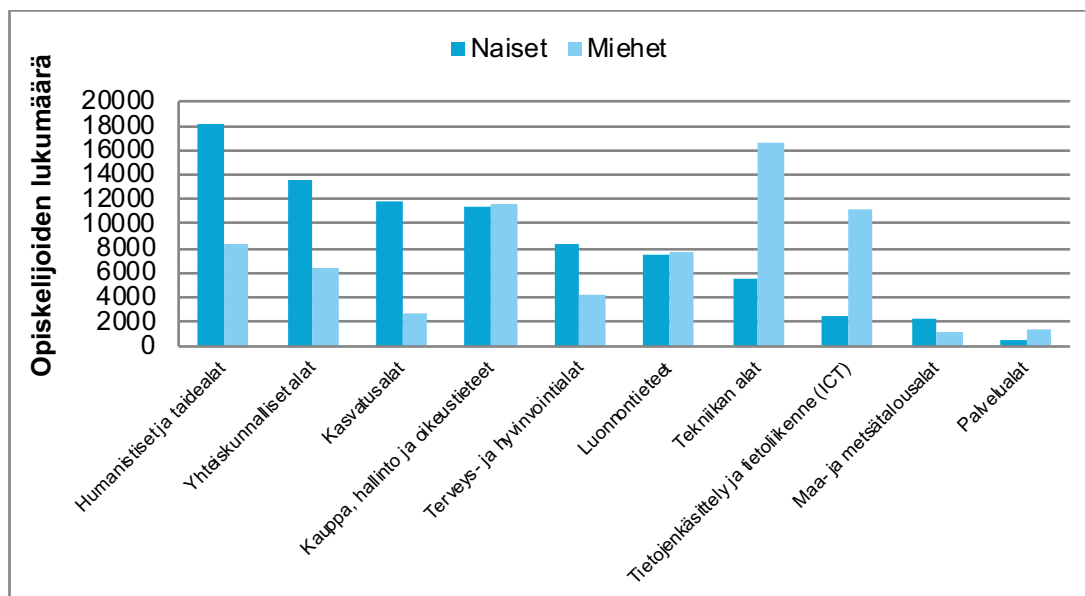
Ammattikorkeakoulujen opiskelijoista ei myöskään löytynyt tietoa ikäryhmittäin. Miehiä heistä oli 66 791 ja naisia 74 437. Myös yliopistoissa naisia on enemmän kuin miehiä, joskin tieteenalojen välillä on eroja sukupuolijakaumassa (kuvi 4.7). Tämä voi olla merkittävää silloin, jos muutoksia rahoitukseen tehdään tieteenalaja koskien. Käyttäjäprofiilissa olisi hyvä olla muitakin tekijöitä erityisesti vanhempien sosioekonomiseen tai koulutustaustaan liittyen, sillä ne ovat yhteydessä lasten osallistumiseen korkeakoulutukseen. Ilman tarkempia taustatietoja opiskelijoiden iästä, voidaan arvioida opiskelijoiden olevan 18–29-vuotiaita, jolloin korkeakouluopiskelijoiden osuus miehistä olisi tässä ikäryhmässä 33,5 prosenttia ja naisista 39,7 prosenttia.

**Kuvio 4.6. Ammatillisen koulutuksen opiskelijat iän ja sukupuolen mukaan vuonna 2016**



Lähde: PX-web-tietokanta, Tilastokeskus.

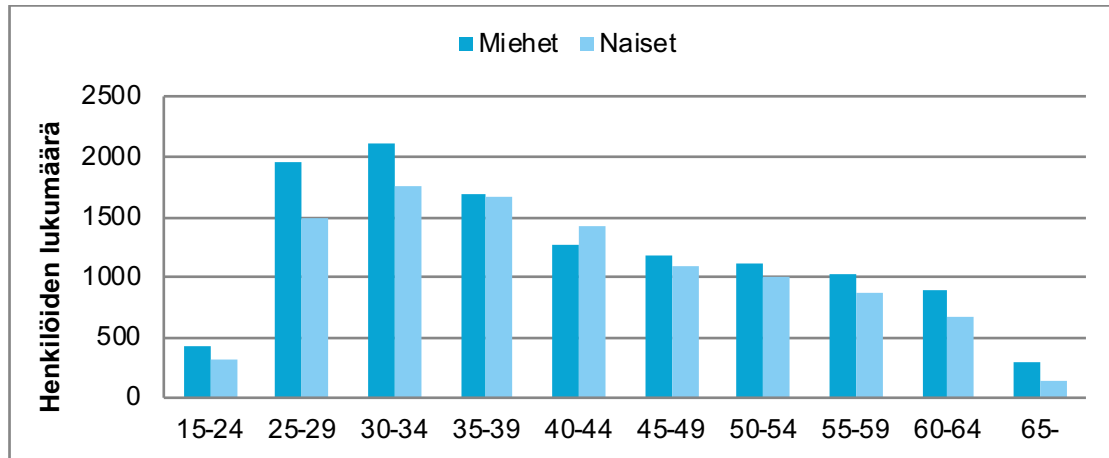
**Kuvio 4.7. Yliopisto-opiskelijoiden lukumäärä tieteenalan ja sukupuolen mukaan, 2017**



Lähde: PX-web-tietokanta, Tilastokeskus.

Kuten luvussa 4.4 tuotiin esille, palveluiden hyötyjiksi voidaan laskea myös työntekijät. Esimerkiksi yliopistojen rahoitukseen tehtävät muutokset vaikuttavat myös henkilökuntaan. Kuviossa 4.8 on esitetty tutkimushenkilökunnan ikä- ja sukupuolijakauma vuonna 2016. Tämänkaltaiset tiedot voivat toimia oheismateriaalina sukupuolitietoisessa budjetoinnissa.

**Kuvio 4.8. Yliopistojen tutkimushenkilökunta iän ja sukupuolen mukaan vuonna 2016**



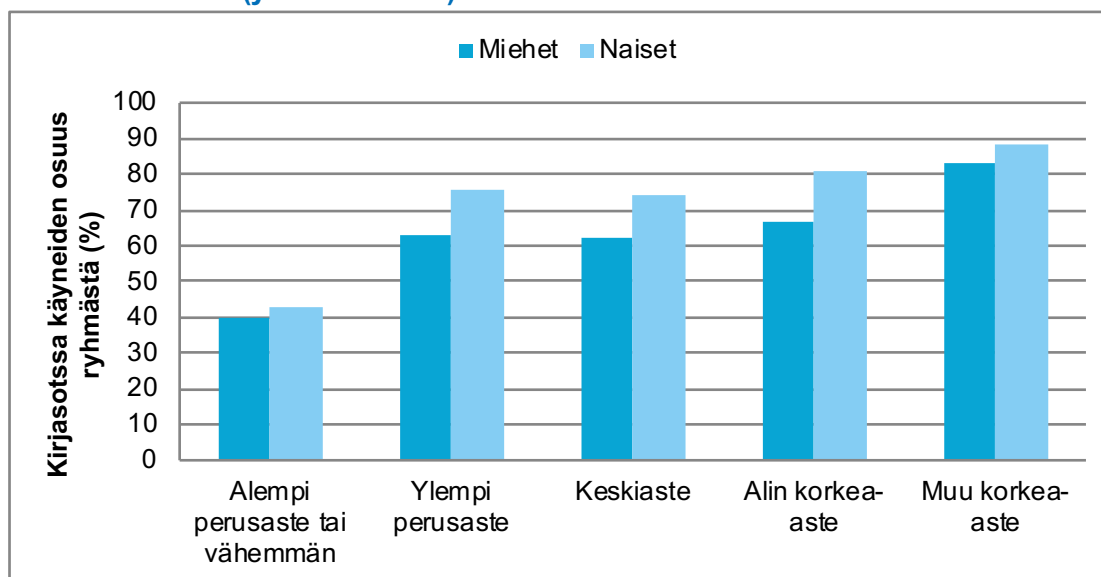
Lähde: PX-web-tietokanta, Tilastokeskus.

Koulutuksen eri asteista löytyy paljon erilaista tietoa eri lähteistä. Jos tietoa todellisesta käytöstä ei yhdistetä pohja-aineistoon, voidaan hyödyksi käyttää vakuutusperiaatetta, eli käyttäjäprofileja. Silloin kannattaisi valita viidessä eri koulutusluokassa seuraavat taustamuuttujat:

1. Varhaiskasvatus: ikä ja tuloviidennes
2. Peruskoulu: ikä
3. Lukio- ja ammatillinen koulutus: ikä, sukupuoli ja vanhempien koulutustaso
4. Ammattikorkeakoulutus: ikä, sukupuoli ja vanhempien koulutustaso tai muu sosio-ekonominen asema
5. Yliopistokoulutus: ikä, sukupuoli ja vanhempien koulutustaso tai muu sosioekonomisen asema

Kulttuuripalveluiden käytöstä löytyy hieman vähemmän yksityiskohtaista tietoa. Tilastokeskuksen tietokannasta löytyy tieto vuodelta 2009 kirjastopalveluita käyttäneistä sukupuolen ja koulutustaustan mukaan ja kulttuuritapahtumassa käyneistä sukupuolen mukaan. Kirjastoa käyttäneiden osuudet on kuvattu kuviossa 4.9. Naiset ovat hyödyntäneet kirjastopalveluita miehiä useammin kaikissa koulutusryhmissä. Myös kulttuuritilaisuuksissa naiset (86 prosenttia) ovat käyneet miehiä useammin (79 prosenttia). Näitä karkeitakin tietoja voi tuki käyttää hyväksi silloin, kun pyritään tarkastelemaan kulttuuriin kohdennettujen varojen jakautumista väestössä. Myös kulttuurin kohdalla kulttuurityöntekijöiden sukupuolijakauma on merkittävä taustatieto.

**Kuvio 4.9. 12 kuukauden aikana kirjastossa käyneet sukupuolen ja koulutustaustan mukaan (yli 15-vuotiaat) vuonna 2009**



Lähde: PX-web-tietokanta, Tilastokeskus.

Kotitalouksien kulutuskyselyistä löytyy myös tietoja siitä, kuinka paljon rahaa kotitaloudet ovat käyttäneet erinäisiin kulttuuripalveluihin, mutta näistä voi olla vaikea eritellä sitä, mikä osuus palveluista on ollut julkisia ja mikä yksityisiä. Erityisesti kulttuuripalveluiden tilastoinnissa tulisi kiinnittää huomiota paremmin käyttäjien profilliin. Valtiovarainministeriön *Peruspalvelujen tila 2018* -raportissa on tilastoitu käyttäjämääriä ja kustannustietoja erilaisista palveluista lasten varhaiskasvatuksesta kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalveluihin, mutta näissä tiedoissa ei ole eritelty sukupuolta (VM 2018). Suomen nuorisotyön tilastoista löytyy joitakin tietoja nuorisotyön asiakkaista, esimerkiksi että nuorten työpajatoimintaan osallistuvista 58,8 prosenttia on miehiä. Tiedot ovat kuitenkin hajanaisia.<sup>37</sup>

## 4.6 Julkisten palveluiden sukupuolivaikutusten huomioiminen talousarvion valmistelussa

Sukupuolivaikutusten arviointi (*gender impact assessment*) on yksi sukupuolitietoisesta budjetoinnin työkalu. Suomen valtionhallinnossa käytetyn määritelmän mukaan “[s]ukupuolivaikutusten arviointi (suvaus) tarkoittaa sitä, että toimenpiteen vaikutuksia arvioidaan sekä naisten että miesten kannalta. Tavoitteena on ehkäistä sukupuolten kannalta ei-toivotut vaikutukset ja edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa.” (STM 2009, 41.) Sukupuolivaikutusten arviointi on tyypillisesti ennakkoarvioinnin menetelmä. (Elomäki, 2018.)

### 4.6.1 Laajempi viitekehys

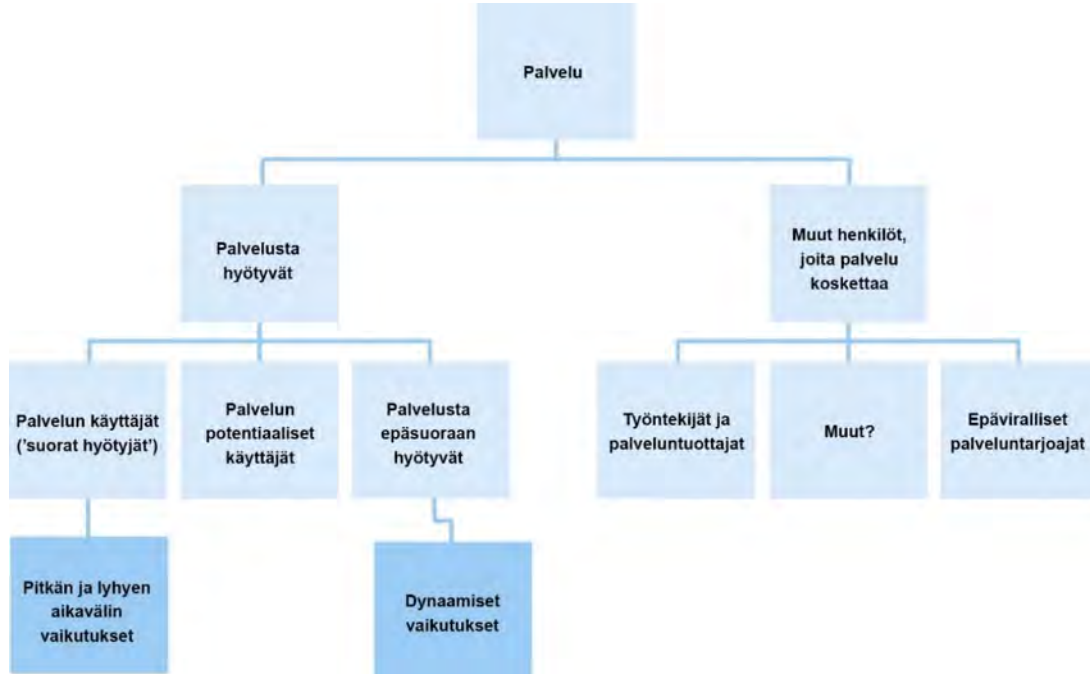
Edellä on tuotu esiin, että lähtökohdaksi sukupuolitietoisessa budjetoinnissa kannattaisi ensisijaisesti ottaa palvelua käyttävien analyysi. On kuitenkin tärkeää, että talousarviota laadittaessa pidetään mielessä myös laajempi kokonaisuus, eli kaikki ne henkilöt, joita palvelu

<sup>37</sup> [www.nuorisotilastot.fi](http://www.nuorisotilastot.fi) (viitattu 9.6.2018)



merkittävästi koskettaa. Kaaviossa 4.1 on tuotu esiin erilaisia ryhmiä, joiden sukupuoli- ja kaumaa tulisi miettiä päätöksentekoa tehtäessä. Näiden osalta voisi tuottaa varsinaisen käyttäjäanalyysin lisäksi oheismateriaalia.

**Kaavio 4.1. Palvelun vaikutuspiirissä olevat henkilöt**



Palvelun vaikutuspiirissä olevat voidaan jakaa kahteen osaan: 1) palvelusta hyötyviin ja 2) muihin henkilöihin, joita palveluun tehtävät muutokset koskettavat. Jälkimmäiseen kategoriin kuuluvat esimerkiksi palvelun työntekijät ja palveluntuottajat sekä epäviralliset palveluntarjoajat, esimerkiksi epävirallisen hoivan tuottajat sekä omaishoitajat. Mahdollisesti palvelu vaikuttaa myös muihin henkilöihin. Palvelusta hyötyjät voidaan taas jakaa niihin henkilöihin, jotka nykyisellään palvelua käyttävät, palvelun potentiaalsiin käyttäjiin (esim. vakuutusperiaatteen mukaisesti) sekä palvelusta epäsuoraan hyötyviin (siltä osin kuin tämä ei ole päällekkäinen ryhmä 2 henkilöiden kanssa).

Samalla voidaan staattisten vaikutusten lisäksi kirjata ylös mahdollisia dynaamisia vaikutuksia, esimerkiksi vaikutus palvelua käyttävän työmarkkinamahdollisuuksiin tulevaisuudessa tai muutosten vaikutuksia palvelun käyttöön. Samalla tulisi pohtia lyhyen sekä pitkän aikavälin vaikutuksia ja jos ne ovat erilaisia miesten ja naisten välillä.

#### 4.6.2 Varsinainen analyysi palvelun käyttäjiä koskien

Laajan tarkastelun ytimenä tulisi olla empiiriseen aineistoon perustuva analyysi palvelua käyttävien sukupuolijakaumasta ja sen yhteyksistä muihin tärkeisiin taustatekijöihin kuten perheasemaan, koulutukseen tai tulotasoon (ns. intersektionaalisuus). Tässä osiossa esitellään, mitä tällainen analyysi voisi käytännössä tarkoittaa muutamien Juha Sipilän hallituksen toteuttamien reformien kohdalla. Tämän analyysin perusidea ja aineistovaatimukset on tuotu esille luvuissa 4.4 ja 4.5.

### **Varsinaisessa analyysissä on kaksi vaihetta:**

1. Lasketaan muutoksen suhde nykybudjettiin (= muutos euroa / nykybudjetti euroa)
2. Prosenttimuutos kohdistetaan jokaiselle etuutta saavalle pohja-aineistossa (= % \* pohja-aineistoon imputoitu etuus) Ruotsin mallin mukaisesti

### **10 miljoonan euron lisärahoitus lastensuojeluun ja lapsiperheiden kotiapuun vuonna**

**2016:** Pohja-aineistossa ei todennäköisesti ole jatkossakaan yksilötason tietoa näiden palveluiden käyttäjistä, joten lastensuojelun ja perheiden palveluiden kustannukset imputoidaan aineistoon vakuutusperiaatteen mukaisesti, eli käyttäjäprofiilia avuksi käyttäen. Ei ole ylipäättään välttämättä syytä olettaa, että lisärahoitus kohdistuisi olemassa oleviin lastensuojelun asiakkaisiin, joten hyötyjiksi tulisi katsoa kaikki, jotka potentiaalisesti rahoituksesta hyötyvät, toisin sanoen kaikki alaikäiset lapset. Tiedossa on erinäisiä riskitekijöitä, jotka voivat johtaa lastensuojelun asiakkuuteen, joten niitä voisi käyttää apuna tarkemman käyttäjäprofiilin luomisessa. Lapsen omalla sukupuolella ei sinänsä ole tässä merkitystä, sillä alaikäisten lasten etuudet allokoidaan kotitalouden aikuisille (ainakin siinä tapauksessa, jos seuraamme tässä Ruotsin esimerkkiä). Jos perustamme analyysin siihen, että käyttäjäprofiili lastensuojelun osalta perustuu ainoastaan ikään, tämä tarkoittaa, että lastensuojeluun ja muihin lasten ja perheiden palveluihin käytetyt varat jaetaan tasan kaikkien alaikäisten kesken, mikä tarkoittaa 1 109 euron etuutta per 0–17-vuotias. 10 miljoonan euron lisärahoitus on 0,84 prosenttia vuoden 2016 nettokäyttökustannuksista näissä palveluissa, eli etuutta korotettaisiin tällä osuudella kaikkien alaikäisten kohdalla (eli 9,3 eurolla). (Tietolähteenä Sotkanet.)

**Korkeakoulujen rahoituksen vähentäminen 75 miljoonalla eurolla vuonna 2016:** Tämän reformin vaikutukset voitaisiin laskea koskemaan kaikkia nykyisiä opiskelijoita tai niitä, jotka käyttäjäprofiiliin mukaisesti on laskettu etuutta saaviksi. Korkeakoulutuksen kustannukset opiskelijaa kohden olivat 13 475 euroa vuonna 2016. Luvussa 4.5.2 esitetyn tavoin käyttäjäprofiili on tehty vain ikäluokan ja sukupuolen mukaan niin, että 18–29-vuotiaiden miesten korkeakoulutusta vastaava etuus oli 4 516 euroa (= 33,5 % \* 13 475 €) ja samanikäisten naisten etuus oli 5 352 euroa (= 39,7 % \* 13 475 €). Kun 75 miljoonaa euroa suhteutetaan korkeakoulutuksen nykymenoihin, häviää jokainen etuutta saava 1,9 prosenttia. Henkilöstöön kohdistuvia vaikutuksia ei tällaisen analyysin kautta kuitenkaan voi kohdentaa. Koska on selvää, että leikkaukset johtivat myös irtisanomisiin yliopistoissa, tulisi myös harkita, miten henkilöstövaikutukset voisi huomioida, (Tietolähteenä Eurostatin tiedot koulutusmenoista ja tilastokeskuksen tiedot opiskelijoiden määrästä ammattikorkeakouluissa ja yliopistoissa.)

### **Tasasuuruisten asiakasmaksujen korottaminen vuoden 2016 alusta 27,5 prosentilla:**

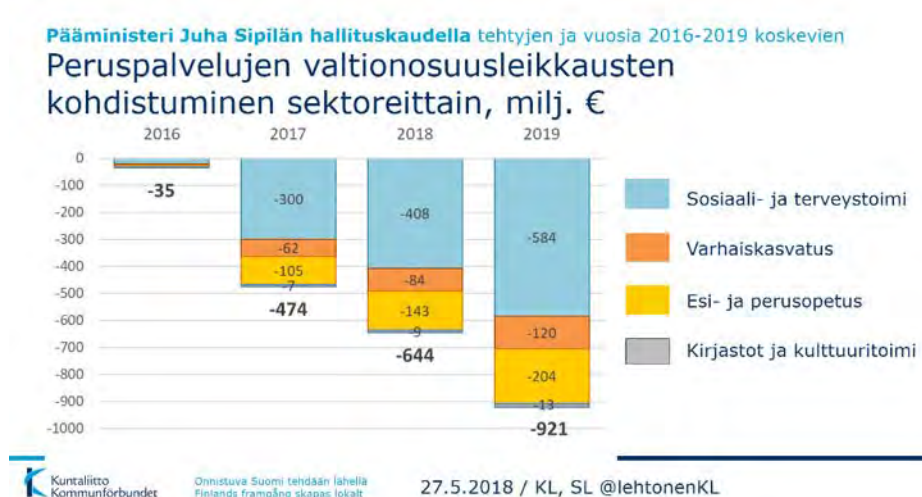
Sukupuolivaikutusten arvioinnin voi tehdä taulukon 4.7 perusteella, jos ei huomioida samanaikaista maksunkaton muutosta. Tällöin tiedossa olevat keskimääräiset maksut kerrotaan 27,5 prosentilla. Esimerkiksi yli 75-vuotiailla naisilla maksut kasvaisivat 388 eurosta 495 euroon ja samanikäisillä miehillä 373 eurosta 476 euroon.

**Vanhusten kotihoitoon vuonna 2017 osoitettu 4,8 milj. euron lisämääräraha:** Väestön sosiaali- ja terveystalouden käytöstä on olemassa huomattavasti tietoa, ja tietoja näiden palveluiden käytöstä todennäköisesti tulevaisuudessa lisätään myös SISU-mikrosimulointimalliin. Kotihoitoa käyttäneiden osuus lisääntyy voimakkaasti iän mukaan ja on yleisempää pienituloisilla ja yksin asuvilla. Etenkin pienituloiset yli 85-vuotiaat naiset tukeutuvat kotihoitoon. (Vaalavuo 2018b.) Jos tietoa käyttäjistä ei ole, käyttäjäprofiili voisi olla taulukon 4.3

mukainen. Säännöllisen kotihoidon asiakkaita oli 73 806 marraskuussa 2017<sup>38</sup>, ja säännöllisen kotihoidon nettokäyttökustannukset (kustannuksista on vähennetty esim. asiakasmak-sutuotot) olivat koko maassa 950 miljoonaa euroa. Tähän suhteutettuna 4,8 miljoonan euron lisäys tarkoittaa 0,5 prosenttia. Ruotsin menetelmän mukaisesti pohja-aineistoon imputoituja palveluiden arvoja korotettaisiin siis tällä 0,5 prosentilla. Taulukon 4.3 mukaan tämä tarkoittaisi yli 85-vuotiailla miehillä 12,4 euron ja naisilla 15,4 euron etuuden lisäystä.

Valtionosuuksiin tehtyjä muutoksia voi olla vaikea arvioida sukupuolinäkökulmasta ennak-koon, sillä kunnilla on itsemääräämisoikeus sen suhteen, miten ne muutoksen kohdentavat järjestämissään palveluissa. Kuntaliitossa on laskettu valtionosuusleikkauksien kohdentu-mista kunnissa, mutta erot kuntien välillä voivat olla merkittäviä (Kuvio 4.10). Valtionosuuk-sien rooli palveluiden rahoituksessa on tärkeä ja osoittaa, että sukupuolitietoista budjetointia tulisi harjoittaa myös kuntatasolla.

**Kuvio 4.10. Vuosien 2016–2019 koskevien valtionosuusleikkausten kohdentu-minen sektoreittain**



Lähde: Sanna Lehtonen, Twitter.

## 4.7 Johtopäätökset

Tässä osaraportissa keskusteltiin julkisten palveluiden muutosten vaikutusarvioinnista suku-puolinäkökulmasta. Konkreettisina esimerkeinä nykymenetelmistä esiteltiin Ruotsissa ja Isossa-Britanniassa käytetyt mallit. Niiden pohjalta kehitettiin Suomeen sopiva malli, jossa voitaisiin osaksi hyödyntää laadukkaita rekisteriaineistoja tiettyjen palveluiden käytöstä. Pal-veluiden budjettimuutosten vaikutusten arviointi on monimutkaista, sillä peruskysymyksiin-kään, kuten kuka palvelusta hyötyy ja mikä palvelun arvo on, ei ole aina yksiselitteisiä vas-tauksia. Asiaa lähestyttiin pragmaattisesti ja laajemman viitekehyksen lisäksi tuotiin esiin konkreettisen malli, jonka mukaan muutosten sukupuolivaikutuksia voidaan arvioida esi-merkkilaskelmien mukaisesti.

Ensimmäisenä tavoitteena tulisi olla aineistopohjan parantaminen niin, että palveluiden käyt-täjistä kerättäisiin tietoa sukupuolen mukaan. Nykyisin tällaista tietoa on jo saatavilla hyvin eräistä palveluista, etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita koskevista rekistereistä. Sen sijaan kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalveluista tietoa on vähän. Tällainen tilastotieto on

<sup>38</sup> <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/tilastot-aiheittain/ikaantyneiden-sosiaalipalvelut/kotihoidon-asiakkaat> (viitattu 3.6.2018)

välttämätöntä, jotta eri palveluille voidaan luoda käyttäjäprofiilit silloin kuin yksilötason dataa palveluiden käytöstä ei ole saatavilla.

Sukupuolitietoisien budjetoinnin pohjana olisi käytännöllisintä käyttää mikrosimulointimallia, joka on joustava silloin, kun halutaan sukupuolen lisäksi tarkastella samanaikaisesti esimerkiksi eri perhetyyppejä tai tuloluokkia. SISU-mikrosimulointimalliin on THL:n hankkeessa jo viety rekisteritietoja sosiaali- ja terveyspalveluiden käytöstä ja siitä johtuvista asiakasmaksuista.

Vaikka yksilökohtaista tietoa palveluiden käytöstä ei olisikaan, voidaan muita tilastoja ja aineistoja hyödyntämällä luoda erilaisia palveluita koskevat käyttäjäprofiilit, joiden mukaan palvelusta saatava etuus voidaan imputoida yksilöille pohjadatasta. Käytännössä tämä toimii niin, että ensiksi palvelun tuotantokustannukset jaetaan palvelua käyttäneiden määrällä. Käyttäjäprofiilin perusteella tiedetään käyttäjäosuus tietyssä ryhmässä (esim. sukupuolen ja iän mukaan, tai tarkemmin vaikkapa lisäksi tuloluokan tai koulutuksen mukaan). Jokaiselle ryhmään kuuluvalla imputoidaan vakuutusperiaatteella etuus, joka lasketaan yksinkertaisesti keskimääräinen kustannus käyttäjää kohden kerrottuna käyttäjäosuudella ryhmässä. Muutosten vaikutusten arvioinnissa kannattaa seurata Ruotsin mallia, eli muutoksen suuruus suhteutetaan palvelun nykyiseen kustannukseen. Prosenttimuutos allokoidaan jokaiselle etuutta saavalle samansuuruisena.

Menetelmään liittyy useita haavoittuvuuksia. Siinä oletetaan, että nykyiset käyttäjät voittavat ja häviävät samassa suhteessa. Voi kuitenkin olla, että muutos kohdistuu erityisesti tiettyyn ryhmään. Lisäksi oletetaan, ettei muutoksen mukana käyttäjäprofiili muuttuisi, vaikka lisärahoiduksen myötä täysin uudenlaiset henkilöt saattavat ”löytää” palvelun. Vastaavasti erityyppisen haavoittuvalle ryhmälle voivat reagoida esimerkiksi asiakasmaksujen nostamiseen voimakkaammin ja parempiosaiset voivat puolestaan laadun heikentyessä helpommin ostaa palvelunsa yksityiseltä tuottajalta. Tällaisia tietoja tulee pohtia arvioinnin ohessa. Oheismateriaaliin tulisi liittää myös muita tietoja luvussa 4.6 esitetyn kaavion mukaisesti: esimerkiksi palvelun vaikutuksesta epävirallisen hoivan tuottajiin ja työntekijöihin (ts. näiden henkilöiden sukupuolijakauma).

## 5. SUKUPUOLITIE TOINEN BUDJETOINTI SUOMEN VALTIONHALLINNOSSA – NYKYTILA, HAASTEET JA SUOSITUKSET KEHITTÄMISTYÖLLE

Anna Elomäki ja Hanna Ylöstalo

### 5.1 Johdanto

Tässä *Tasa-arvoa talousarvioon* -hankkeen osaraportissa tehdään suosituksia siitä, miten *sukupuolitietoista budjetointia* voisi Suomen valtionhallinnossa tehdä systemaattisemmin ja vaikuttavammin. Erityisenä kiinnostuksen kohteena on *talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin* kehittäminen, joka on yksi Juha Sipilän hallituksen tasa-arvo-ohjelman (STM 2016a) toimenpiteistä. Suositusten pohjaksi raportissa analysoidaan, miten sukupuolinäkökulmaa on Suomen valtionhallinnossa tuotu mukaan talousarvioprosessiin, mitä ongelmia ja kehittämiskohteita nykyisessä lähestymistavassa on, sekä mitä haasteita sukupuolinäkökulman sisällyttämiseen talousarvioprosessiin liittyy. Nykytilan analyysi pohjautuu laajaan asiakirja-aineistoon ja valtionhallinnon toimijoiden haastatteluihin<sup>39</sup>.

Suosituksien taustalla on lisäksi kansainvälinen sukupuolitietoista budjetointia käsittelevä tutkimuskirjallisuus sekä osana *Tasa-arvoa talousarvioon* -hanketta toteutettu muiden maiden hyvien sukupuolitietoisien budjetoinnin käytäntöjen analyysi (Elomäki 2018).

Talousarvion laadintaan tarvitaan sukupuolinäkökulmaa, sillä talousarvio ja muut julkiseen talouteen liittyvät päätökset vaikuttavat eri mies- ja naisryhmiin eri tavoin ja voivat joko edistää tai heikentää tasa-arvoa. *Sukupuolitietoinen budjetointi* on kansainvälisesti yhä suosittu sukupuolten tasa-arvon edistämisen strategia, joka keskittyy talousarvioon ja talouspoliittiseen päätöksentekoon. Sen tavoitteena on muuttaa julkisten menojen ja tulojen kohdentumista tasa-arvoa edistävällä tavalla. Euroopan neuvoston yleisesti käytetyn määritelmän mukaan:

” *Sukupuolitietoinen budjetointi on sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista budjettiprosessiin. Se tarkoittaa budjettien sukupuolinäkökulmaista arviointia, sukupuolinäkökulman integroimista budjettiprosessin kaikkiin vaiheisiin sekä menojen ja tulojen uudelleenjärjestämistä tasa-arvon edistämiseksi.* (Euroopan neuvosto 2005, 9.)

Vaikka sukupuolitietoisien budjetoinnin käsitettä ei Suomen valtionhallinnossa juuri käytetä, tehdään Suomen valtionhallinnossa jo sukupuolitietoista budjetointia. Käytössä on kolme *sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen* yhteydessä kehitettyä käytäntöä, joiden avulla sukupuolinäkökulmaa tuodaan talousarvioprosessin eri osiin: lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointi, sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulman sisällyttäminen ministeriöiden talousarvioehdotuksiin sekä sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulman sisällyttäminen tulosoikeuksiin.

*Talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi* on keskeinen sukupuolitietoisien budjetoinnin menetelmä. Tässä raportissa talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi ymmärretään ta-

<sup>39</sup> Aineistot ja menetelmät on kuvattu luvussa 2.

lousarvioon liittyvien uusien toimenpiteiden ja/tai niiden kokonaisuuden sukupuolivaikutusten ennakoarviointina<sup>40</sup>. Esimerkiksi Ruotsissa ministeriöt arvioivat budjettiin liittyvien uusien esitysten sukupuoli- ja tasa-arvovaikutuksia ennen kuin budjettiesitykset lähetetään valtiovarainministeriöön. Lisäksi valtiovarainministeriö analysoi talousarvioon liittyvien uusien toimenpiteiden tulonjakovaikutuksia sukupuolinäkökulmasta. (Elomäki 2018.)

Osaraportti jakautuu kuuteen osaan. Johdannon jälkeen esitellään aineisto ja menetelmät. Seuraavassa, kolmannessa osiossa tarkastellaan valtionhallinnon ns. *laajaa talousarvioprosessia* ja sen eri vaiheiden merkitystä sukupuolitietoisesta budjetoinnin näkökulmasta. Tarkastelun kohteena olevan laajan talousarvioprosessin nähdään koostuvan seuraavista osaluista: hallitusohjelma, julkisen talouden suunnitelma, talousarvio, budjettilait ja tulosohejaus.

Osaraportin neljännessä osiossa analysoidaan asiakirja-aineistoon ja tutkimushaastatteluihin perustuen nykyisten sukupuolitietoisesta budjetoinnin käytäntöjen toimeenpanoa, toimivuutta ja ongelmia sekä pohditaan niiden pohjalta kehittämistarpeita. Sukupuolitietoisesta budjetoinnin näkökulmasta nykyisessä lähestymistavassa on kolme keskeistä ongelmaa. Ensinnäkin, nykykäytäntöjä ei nähdä kokonaisuutena eivätkä ne ole toimeenpanon tasolla yhteydessä toisiinsa. Toiseksi, talousarvion sukupuolivaikutuksia ei tällä hetkellä varsinaisesti arvioida, ja lainvalmistelun osana tehtävä sukupuolivaikutusten arviointi tapahtuu liian myöhäisessä vaiheessa voidakseen vaikuttaa talousarvioprosessin kokonaisuuteen. Kolmanneksi, nykykäytännöillä ei ole suoraa yhteyttä kansallisiin tai hallinnonalakohtaisiin tasa-arvotavoitteisiin, mistä johtuen sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulma jää sattumanvaraiseksi ja pinnalliseksi.

Viidennessä osiossa tarkastellaan haastatteluaineistoon pohjautuen sukupuolitietoisesta budjetoinnin ja talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin kehittämiseen liittyviä haasteita: institutionaalisia haasteita, organisaatiokulttuuriin ja asenteisiin liittyviä haasteita sekä resursseihin liittyviä haasteita. Haasteiden pohjalta tuodaan esiin kolme kehittämistyössä huomiota otettavaa asiaa. Ensinnäkin, sukupuolitietoisesta budjetoinnin mallin tulee sopia valtionhallinnon toimintaa määrittäviin strategisuuteen ja normien purkamisen tavoitteisiin. Toiseksi, poliittinen ja ministeriöiden johdon tuki sekä valtiovarainministeriön vetovastuu on sukupuolitietoisesta budjetoinnin onnistumiselle elintärkeää. Kolmanneksi, virkamiesten sitouttamisen kannalta on tärkeää kirkastaa sukupuolitietoisesta budjetoinnin merkitys ja hyöty.

Kuudennessä ja viimeisessä osiossa tehdään viisi laajaa suositusta sukupuolitietoisesta budjetoinnin ja talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin kehittämiseksi sekä tarjotaan konkreettiset askelmerkit hanketta seuraavalle vuodelle.

### Suositukset sukupuolitietoisesta budjetoinnin kehittämiseksi

1. Lanseerataan sukupuolitietoisesta budjetoinnin käsite
2. Kytetään sukupuolitietoinen budjetointi kansallisiin ja hallinnonalakohtaisiin tasa-arvotavoitteisiin
3. Laajennetaan sukupuolivaikutusten arviointi lakiesityksistä talousarvioon
4. Raportoidaan talousarvion sukupuoli- ja tasa-arvovaikutuksista systemaattisesti
5. Tuetaan sukupuolitietoista budjetointia poliittisesti ja valtionhallinnon sisällä

<sup>40</sup> Talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi on kapeampi käsite kuin sukupuolitietoista budjetointia käsittelevässä kirjallisuudessa keskusteltu talousarvion sukupuolinäkökulmainen analyysi (*gender budget analysis*). *Gender budget analysis* -käsitteellä tarkoitetaan kaikkea talousarvion ja siihen liittyvän toiminnan analyysia sukupuolinäkökulmasta.

## 5.2 Aineisto ja menetelmät

Tämä osaraportti ja suositukset sukupuolitietoisien budjetoinnin kehittämiseksi pohjautuvat kansainväliseen tutkimustietoon sekä *Tasa-arvoa talousarvioon* -hanketta varten kerättyyn dokumentti- ja haastatteluaineistoon Suomen valtionhallinnosta. Tärkeimpänä tausta-aineistona toimii hankkeen osaraportti, jossa tarkastellaan sukupuolitietoisien budjetoinnin hyviä käytäntöjä muissa maissa (Elomäki 2018).

Asiakirja- ja haastatteluaineisto koostuu sekä koko valtionhallinnossa että tätä hanketta varten valituissa esimerkkiministeriöissä kerätystä aineistoista. Esimerkkiministeriöiksi valittiin sosiaali- ja terveysministeriö (STM), opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) sekä maa- ja metsätalousministeriö (MMM), jotta mukaan saataisiin kooltaan ja toiminnoiltaan mahdollisimman erilaiset hallinnonalat. Lisäksi valtiovarainministeriö budjettiprosessista vastaavana toimijana on yksi tarkastelun kohteena olevista ministeriöistä.

Haastatteluaineisto koostuu yhteensä 24 haastateltavasta. Yhtä ryhmähaastattelua lukuun ottamatta kaikki ovat yksilöhaastatteluja ja ne on toteutettu sekä kasvotusten että puhelimitse. Haastateltavat ovat talousarvion, lainvalmistelun, tulohajautuksen tai sukupuolten tasa-arvon parissa työskenteleviä henkilöitä esimerkkiministeriöistä sekä valtiovarainministeriöstä. Haastateltujen joukossa on sekä valmistelevia virkamiehiä että ministeriöiden johtoa. Ministeriöiden toimijoiden lisäksi on haastateltu kolmea kansanedustajaa.

Haastattelujen avulla on pyritty selvittämään laajan talousarvioprosessin kulkua, aikataulua ja vastuuhenkilöitä sekä kokonaisuuden että eri vaiheiden näkökulmasta; koko valtionhallinnon, eduskunnan sekä yksittäisten ministeriöiden kannalta. Haastateltavia on pyydetty lisäksi pohtimaan nykyisiä tapoja sisällyttää sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulma talousarvioprosessin eri vaiheisiin sekä siinä ilmeneviä haasteita. Haastateltavilla on ollut tilaisuus esittää myös toiveita ja odotuksia tälle hankkeelle. Ne on otettu mahdollisuuksien mukaan huomioon hankkeen suosituksissa.

Asiakirja-aineisto koostuu kaikista lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointiteksteistä vuosilta 2007–2017 (N=356), kaikkien ministeriöiden vuosien 2009–2018 talousarvioesitysten tasa-arvokirjauksista (pääluokkaperustelujen yhteenvetotarkastelut, muut maininnat, tasa-arvon edistämiseen liittyvät tunnusluvut ja sukupuolittain eritellyt tilastot) sekä esimerkkiministeriöiden tulohajautukseen liittyvistä asiakirjoista (hallinnonalojen ja ministeriöiden tulostavoitteet, virastojen ja laitosten kanssa tehdyt tulossopimukset, virastojen ja laitosten sekä ministeriöiden toimintakertomukset, ministeriöiden kannanotot) vuodesta 2011 alkaen. Lisäksi on tarkasteltu muita budjettiprosessiin liittyviä asiakirjoja, kuten hallituksen vuosikertomuksia, ministeriöiden toimintakertomuksia sekä eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mietintöjä. Esimerkkiministeriöistä on lisäksi kerätty aineistoksi toiminnalliset tasa-arvosuunnitelmat.

Asiakirja-aineiston keruussa on hyödynnetty sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvoyksikön tekemiä koonteja lakiesitysten sukupuolivaikutusten arvioinneista ja talousarvioesitysten tasa-arvokirjauksista. Vuoden 2017 lakiesitysten ja vuoden 2018 talousarvioesityksen osalta materiaali on kerätty itse kokoamalla sukupuolivaikutusten arvioinnit lakiesityksistä ja tasa-arvokirjaukset ministeriöiden talousarvioesityksistä. Vuoden 2017 osalta on kerätty myös ne lakiesitykset, joissa *Sukupuolivaikutusten arvioiminen lainsäädäntöhankkeissa* -oppaan (STM 2007) eli ns. *Suvaoppaan* mukaan olisi pitänyt tehdä sukupuolivaikutusten arviointi, mutta ei ole tehty. Tämän avulla on pyritty saamaan kuva siitä, millaisista lakiesityksistä sukupuolivaikutukset jäävät arvioimatta. Tulohajausasiakirjat on koottu ministeriöiden verkkosivuilta ja pyytämällä niitä suoraan ministeriöistä. Tulohajausasiakirja-aineisto ei kaikkien



esimerkkiministeriöiden osalta kata kaikkia virastoja ja kaikkia vuosia, mutta on tarpeeksi laaja antaakseen kuvan tasa-arvonäkökulmien näkyvyydestä.

Asiakirja-aineistoa on analysoitu sekä määrällisesti että laadullisesti. Lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointien ja talousarvioesitysten tasa-arvokirjausten määrällinen analyysi nojaa pääasiassa tasa-arvoyksikön määrällisiin seurantatietoihin. Lakiesitysten sukupuolivaikutusten arvioinnit on lisäksi luokiteltu sen mukaan, onko kyseessä budjettilaki vai ei ja onko arvioinnissa hyödynnetty tutkimus- tai tilastotietoa, jotta voitaisiin saada tarkempaa tietoa arviointien laadusta. Osana lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointien laadullista analyysia on tunnistettu poikkeuksellisen hyviä ja heikkoja sukupuolivaikutusten arviointeja sekä heikkoja ja vahvoja arviointia yhdistäviä elementtejä.

Tämän osaraportin suositukset on esitetty valtionhallinnon avaintoimijoille *Tasa-arvoa talousarvioon* -hankkeen järjestämässä workshopissa toukokuussa 2018. Suosituksia on muokattu myös workshopissa käydyssä keskustelun pohjalta.

### 5.3 Valtionhallinnon laajan talousarvioprosessin kuvaus

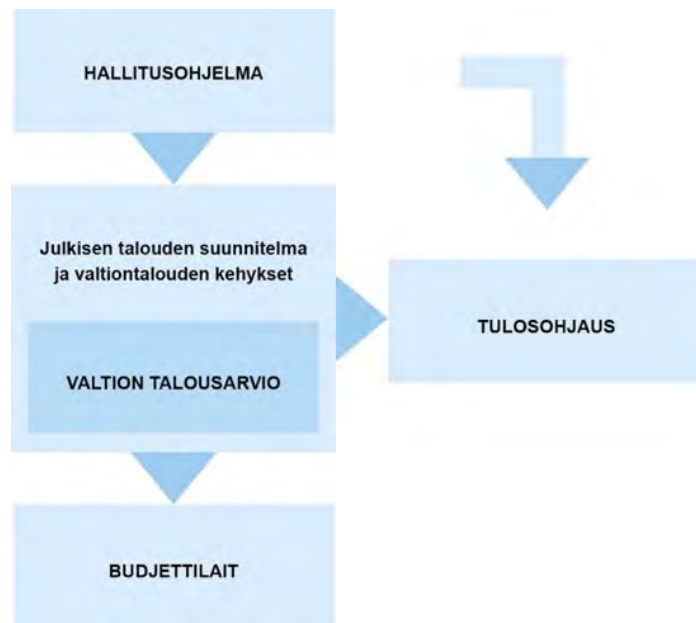
Tässä osiossa tarkastellaan ns. laajan talousarvioprosessin eri osia (hallitusohjelma, valtiontalouden kehykset ja julkisen talouden suunnitelma, talousarvio, talousarviota toteuttava lainsäädäntö ja tulosohjaus) ja niiden merkitystä sukupuolittetoisen budjetoinnin näkökulmasta. Tarkastelu perustuu aiempaan tutkimukseen, asiakirja-analyysiin ja tutkimushaastatteluihin. Osiossa esitetään, että sukupuolittetoisen budjetoinnin kehittämisen tulee talousarvion lisäksi kohdistua toiminnan ja talouden suunnitteluun laajemmin ja että kehittämissä työssä on otettava huomioon prosessien kaikki vaiheet valmistelusta seurantaan ja raportointiin. Laajan talousarvioprosessin osien ja vaiheiden tarkastelu tarjoaa pohjan suosituksille sukupuolittetoisen budjetoinnin kehittämiseksi.

Sukupuolittetoista budjetointia käsittelevässä tutkimuskirjallisuudessa on korostettu, että vuosittaisen talousarvioprosessin lisäksi on tärkeää tarkastella talousarvion laadinnan reunaehdoja, kuten monivuotisia kehyksiä, sekä muita toiminnan ja talouden suunnittelun prosesseja, kuten strategista suunnittelua (Quinn 2017; Klatzer ja Schlager 2015; Klatzer ym. 2018). Vuotuista talousarvioprosessia laajemmän näkökulman tarve nousi esiin myös tutkimushaastatteluissa. Tästä johtuen tässä osaraportissa tarkastellaan valtion toiminnan ja talouden suunnittelua sekä taloutta koskevaa päätöksentekoa talousarvioprosessia laajemmin. Raportissa käytetään käsitettä *laaja talousarvioprosessi*, jonka nähdään kattavan seuraavat osa-alueet: hallitusohjelma, valtiontalouden kehykset ja julkisen talouden suunnitelma, vuotuinen talousarvio, talousarviota toteuttava lainsäädäntö sekä tulosohjaus (kuvio 5.1).

Laajan talousarvioprosessin tarkastelu on tärkeää myös talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin kehittämisen kannalta. Jotta sukupuolivaikutusten arvioinnilla olisi merkitystä, sen on tapahduttava riittävän aikaisessa vaiheessa. Tästä näkökulmasta talouspolitiikan linjasta sekä suurimmista yksittäisistä uudistuksista ja toimenpiteistä päättäminen hallitusohjelmassa ja julkisen talouden suunnitelmassa ovat avainprosesseja, joihin sukupuolivaikutusten arviointi tulisi ulottaa.



**Kuvio 5.1. Laaja talousarvioprosessi valtionhallinnossa**



Laajan talousarvioprosessin kokonaisuuden ohella on tärkeää kiinnittää huomiota vuotuisen talousarvioprosessin kaikkiin vaiheisiin (kuviot 5.2). Vaikka talousarvion valmisteluvaihe on sukupuolivaikutusten arvioinnin näkökulmasta keskeinen, on sukupuolinäkökulma tärkeää tuoda mukaan myös eduskunnan keskusteluihin ja päätöksentekoon, toimeenpanoon sekä valvontaan ja raportointiin.

**Kuvio 5.2. Vuotuisen talousarvioprosessin vaiheet**



### 5.3.1 Hallitusohjelma

Eduskuntavaalien jälkeen laadittava nelivuotinen hallitusohjelma määrittelee hallituksen talouspolitiikan linjan ja hallituskauden tärkeimmät tavoitteet ja toimenpiteet niiden saavuttamiseksi. Hallitusohjelman jälkeen laaditaan hallituksen toimintasuunnitelma, jossa täsmennetään kärkihankkeiden ja tärkeimpien uudistusten aikataulu, toimenpiteet ja rahoitus. Toimintasuunnitelmaa tarkistetaan vuosittain, ja hallituskauden puolivälissä hallitus tarkastelee tavoitteidensa toteutumista (ns. puoliväliriihi) ja sopii tarvittaessa uusista avauksista. Vaikka hallituspuolueiden omat tavoitteet ovat avainasemassa hallitusohjelman laadinnassa, on myös valtiovarainministeriöllä merkittävä rooli. Valtiovarainministeriön laskelmat julkisen talouden kestävyysvajeesta, sopeuttamistarpeesta ja konkreettiset leikkaus ehdotukset olivat keskeisessä roolissa nykyisen hallitusohjelman valmistelussa (Mykkänen 2016). Valtioneuvoston kanslia vastaa hallitusohjelman toimeenpanosta ja seurannasta.

Hallitusohjelma on sukupuolitietoisien budjetoinnin näkökulmasta avainasemassa neljästä syystä. **Ensinnäkin suurin osa hallituskaudella toteutettavista sukupuolten tasa-arvoon vaikuttavista uudistuksista ja leikkauksista päätetään jo hallitusohjelmassa.** Hallitusohjelmaa laadittaessa toimenpiteiden vaikutuksia – lukuun ottamatta vaikutuksia julkiseen talouteen – ei kuitenkaan arvioida. Vaikutukset ihmisiin, mukaan lukien sukupuolivaikutukset, tulevat usein arvioitaviksi vasta lainvalmisteluvaiheessa.

Toiseksi **tasa-arvon näkyvyys hallitusohjelmassa vaikuttaa tasa-arvon näkyvyyteen laajan budjettiprosessin muissa vaiheissa.** Sukupuolinäkökulman sisällyttäminen talousarvioesityksiin ja tulosohtaukseen on haastattelujen perusteella vaikeutunut nykyisen hallituksen kaudella, kun hallitusohjelma ei ole sisältänyt selkeitä tasa-arvotavoitteita. Sitä vastoin aiempina hallituskausina hallitusohjelman tasa-arvokirjaukset näkyivät esimerkiksi sosi- aali- ja terveysministeriön talousarvioesityksissä.

Kolmanneksi **hallitusohjelma on merkittävä rahallista panosta vaativien tasa-arvopoliittisten erityistoimien näkökulmasta.** Tällaiset toimenpiteet on tärkeää sisällyttää hallitusohjelmaan, jotta ne otetaan huomioon hallituskauden julkisen talouden suunnitelmassa. Kuten perhevapaa uudistuksen kaatuminen keväällä 2018 osoitti, hallituskauden aikana on vaikea saada läpi lisäpanostuksia vaativia tasa-arvoa edistäviä toimenpiteitä, elleivät ne ole hallitusohjelmassa.

Neljänneksi **hallituksen on hallitusohjelmassa mahdollista sitoutua uusiin toimintatapihin ja periaatteisiin.** Esimerkiksi Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa tehty sitoumus eriarvoisuuden kasvun estämisestä vaikutti osaltaan siihen, että hallituskaudella vahvistettiin tulonjakovaikutusten arviointia ja alettiin arvioida päätösten vaikutusta eriarvoisuuteen Gini-kertoimen avulla.

### 5.3.2 Valtiontalouden kehukset ja julkisen talouden suunnitelma

Suomessa on tehty kehysbudjetointia jo 1990-luvulta saakka. Valtiontalouden kehysten eli valtion budjetin menojen katon merkitys talousarvioprosessissa on haastateltavien mukaan viime vuosina kasvanut. Vuodesta 2015 lähtien valtiontalouden kehyksistä on sovittu osana laajempaa julkisen talouden suunnitelmaa (JTS), joka kattaa valtiontalouden ohella kuntatalouden. Ministeriöt valmistelevat vuotuisen talousarvion julkisen talouden suunnitelman pohjalta.

Hallitus hyväksyy hallituskauden valtiontalouden kehukset ja julkisen talouden suunnitelman vaaleja seuraavassa syyskuussa. Suunnitelma kattaa kaikki hallitusohjelmasta aiheutuvat

muutokset ja siinä asetetaan raamit jokaisen hallinnonalan budjetille koko hallituskaudeksi. Merkittävää julkista rahoitusta vaativat uudistukset tasa-arvon edistämiseksi on tärkeää sisällyttää hallituskauden JTS:ään, jotta niiden rahoitus saadaan varmistettua.

Julkisen talouden suunnitelmaa ja valtiontalouden kehyksiä tarkistetaan vuosittain. Ministeriöt laativat kehysehdotuksensa loka-tammikuussa ja lähettävät ne valtiovarainministeriöön tammikuussa. Ehdotukset ottavat huomioon automaattiset menolisäykset, kuten etuuksien saajien määrän kasvun, mutta voivat sisältää myös uusia avauksia. Valtiovarainministeriö tekee ministeriöiden ehdotusten perusteella oman esityksensä, joka yleensä mukailee hallitusohjelmaa. Mahdollisista uusista politiikkatoimenpiteistä päätetään, kun hallitus neuvottelee julkisen talouden suunnitelmasta huhtikuussa.

JTS:n vuotuinen tarkistus on sukupuolinäkökulmasta tärkeä, sillä **monet talousarvioon liittyvät uudet esitykset, joiden sukupuolivaikutuksia olisi tärkeä arvioida, tulevat pöydälle jo julkisen talouden suunnitelmaa valmisteltaessa.** Esityksiä tulee ministeriöiden ohella hallituspuolueilta sekä työryhmiltä. Etenkin isot kysymykset ratkaistaan nykyään usein jo julkisen talouden suunnitelmasta päätettäessä.

Sukupuolinäkökulmasta julkisen talouden suunnitelma on merkityksellinen myös siksi, että se ohjaa valtiontalouden lisäksi kuntataloutta. **Kuntatalouden tila ja sille JTS:ssä asetettu rahoitusasematavoite ja menorajoite vaikuttavat sukupuolinäkökulmasta tärkeiden julkisten hyvinvointipalveluiden tuottamiseen.** Julkiset hyvinvointipalvelut ovat sukupuolinäkökulmasta tärkeitä, koska ne mahdollistavat naisten työssäkäynnin, antavat viimekätisen taloudellisen turvan sekä ovat merkittävä erityisesti naisten työllistäjä (Julkunen 2016).

### 5.3.3 Valtion talousarvio

Valtion talousarvio antaa kokonaiskuvan siitä, miten valtion menot ja tulot jakautuvat eri hallinnonalojen ja toimintojen kesken tietyllä hetkellä. Lisäksi se kerää yhteen kaikki menoja ja tuloja muuttavat päätökset kultakin vuodelta: vero - ja etuusmuutokset, palveluiden leikkaukset ja lisäpanostukset sekä uudet julkiset investoinnit. Talousarvio tarjoaa siten mahdollisuuden tarkastella sekä julkisten menojen ja tulojen kokonaisuutta että niihin tehtyjen muutosten kohdentumista. Talousarvion tarkastelu sukupuolinäkökulmasta on tärkeää, sillä **talousarvio tarjoaa kokonaiskuvan eri hallinnonalojen toimien ja niihin liittyvien muutosten yhteisvaikutuksista.**

Talousarvion valmisteluprosessi on moniportainen, sisältää useita toimijoita, ja laajenee valtiovarainministeriöstä ministeriöihin ja hallinnonalojen virastoihin ja laitoksiin. Valmistelu suoritetaan valtiovarainministeriön asettamien raamien ja sen antaman ohjeistuksen mukaisesti. Vapautta nostaa uusia asioita esiin on vähän, mutta ministeriöt voivat myös tehdä julkisen talouden suunnitelmasta poikkeavia ehdotuksia.

Julkisen talouden suunnitelman hyväksymisen jälkeen ministeriöt valmistelevat talousarvioehdotuksensa tiukassa aikataulussa. Prosessi vaihtelee ministeriöittäin. Pääpiirteenä on, että osastoilla ja virastoissa momenteista vastuussa olevat henkilöt valmistelevat momentit ja niiden perustelut, jotka kerätään yhteen ensin osastotasolla ja sitten ministeriötasolla. Valtiovarainministeriön budjettiosasto tarkistaa ministeriöiden esitykset ja muodostaa oman kantansa. Valtiovarainministeriön elokuun puolivälissä julkistettava, valtiovarainministerin hyväksymä kanta sisältää harvoin uusia toimenpiteitä ja toimii pohjana ministeriöiden ja valtiovarainministeriön välisille kahdenvälisille neuvotteluille. Päätökset uusista panostuksista, leikkauksista ja aloitteista tehdään hallituksen budjettiriihessä elokuun lopussa.

Talousarvioesityksen eduskuntakäsittely nähdään sukupuolitietoista budjetointia käsittelevässä kirjallisuudessa tärkeänä, sillä **eduskuntakäsittely on tilaisuus tuoda talousarvioesityksen sukupuoli- ja tasa-arvovaikutuksia näkyviin** ja vaatia hallitusta tilille tasa-arvon edistämisestä. Eduskunnan mahdollisuudet vaikuttaa talousarvioesityksen sisältöön ovat kuitenkin rajalliset. Kansanedustajien enemmistö seisoo hallituksen esityksen takana, eivätkä hallituksen talousarvioesitys ja esitykset budjettilaeiksi juuri muutu valiokuntakäsittelyn aikana. Lisäksi eduskunnan budjettivallan on arvioitu kaventuneen viimeisen 30 vuoden aikana, kun toimeenpanovallan rooli on kasvanut sekä kansallisella että EU-tasolla (Mutanen ym. 2016). Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien pienentyminen tuotiin esiin myös haastatteluissa.

Sukupuolitietoisien budjetoinnin näkökulmasta on tärkeää kiinnittää huomiota myös valvonnan ja raportoinnin prosesseihin. Ministeriöt ja virastot laativat vuosittain helmikuun loppuun mennessä tilinpäätöksen, johon sisältyy myös toimintakertomus. Hallitus antaa eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen vuosittain huhtikuussa. Vuosikertomus kokoaa tiedot hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta, talousarvion noudattamisesta sekä hallinnonalojen tuloksellisuudesta.

#### 5.3.4 Budjettilait

Budjettilait täsmentävät talousarvioon liittyvät, lainsäädäntöä vaativat muutosehdotukset. Budjettilakien valmistelu on sukupuolitietoisien budjetoinnin näkökulmasta tärkeää, sillä uusien esitysten tarkka muoto ja siten myös niiden sukupuoli- ja tasa-arvovaikutukset täsmenntyvät usein vasta lainvalmisteluvaiheessa. Lisäksi **lainvalmistelu tarjoaa mahdollisuuden sukupuolivaikutusten perusteelliseen arviointiin**.

Budjettilakien valmistelu eroaa jonkin verran muusta lainvalmistelusta. Etenkin vasta budjetitiriihessä päätetyt toimenpiteet valmistellaan hyvin nopealla aikataululla, eikä perusteelliseen vaikutusarviointiin ole välttämättä aikaa. Valmisteluun annetaan yleensä valtiovaraministeriön tai valtioneuvoston puolelta aikataulu, jonka puitteissa lakiesitykset on annettava valtioneuvostolle, jotta ne ehtivät mukaan talousarvioesitykseen. Tällä hetkellä budjettilakien valmistelu on se nimenomainen laajan talousarvioprosessin osa, jossa uusien talousarvioon liittyvien esitysten sukupuolivaikutuksia arvioidaan. Hallituksen esitysten laatimisohje (HELO-ohje, OM 2004) velvoittaa lainvalmistelijat arvioimaan esitysten sukupuolivaikutukset.

Eduskunnassa budjettilait lähetetään aihealueen mukaisiin valiokuntiin. Huomattava osa budjetin menoista lyödään lukkoon jo silloin, kun budjettilait valiokuntakäsittelyn jälkeen hyväksytään eduskunnan täysistunnossa.

Kaikki talousarvioon liittyvät uudet esitykset ja määrärahamuutokset eivät edellytä lainsäädännön muutoksia ja siten sukupuolivaikutusten arviointia. Tällaisia ovat esimerkiksi hanke- rahoituksen muutokset tai kertaluonteiset investoinnit palveluiden kehittämiseen (esimerkiksi Sipilän hallituksen koti- ja omaishoidon kehittämisen kärkihanke ja vuoden 2018 talousarvioesitykseen sisältynyt kertaluonteinen määräraha tasa-arvon edistämiseen koulutuksessa).

#### 5.3.5 Tulosohjaus

Tulosohjaus tarkoittaa kuvaa siitä, miten hallinnonalojen ja niiden virastojen talousarviossa päätettyjä määrärahoja käytetään ja mitä tuloksia niillä on tarkoitus saavuttaa. Tulosohjaus-

prosessin yhteys talousarvioprosessiin ei kuitenkaan ole saumaton - esimerkiksi talousarvioesityksessä asetetut vaikuttavuustavoitteet eivät aina vastaa tulosohjauksessa asetettuja tavoitteita – eivätkä talousarviosta ja tulosohjauksesta vastaavat toimijat välttämättä kohtaa.

Kuluvalla hallituskaudella tulosohjauksessa on siirrytty hallituskautta mukailevaan nelivuotiseen sykliin. Eduskuntavaalien jälkeisenä syksynä ministeriöt asettavat hallinnonaloille monivuotiset tulostavoitteet ja neuvottelevat hallinnonalan virastojen ja laitosten kanssa koko hallituskauden kattavista monivuotisista tulossopimuksista. Neuvotteluissa sovitaan ensimmäisen vuoden tulostavoitteista, alustavista tavoitteista seuraaville vuosille sekä joissain ministeriöissä myös tavoitetilasta neljän vuoden päähän. Seuraavan vuoden tulostavoitteet tarkistetaan vuosittain vuoden loppuun mennessä. Alustavat tavoitteet on yleensä sisällytetty talousarvioesitykseen, ja tavoitteet täsmennetään tulosneuvotteluissa. **Vaalien jälkeisen syksyn tulosneuvottelut ovat kaikkein tärkeimmät ja avainhetki tasa-arvonäkökulman sisällyttämiselle.**

Vaikka tulosohjauksen käytäntöjä on pyritty yhdenmukaistamaan, käytännön toteutuksessa on isoja eroja. Toisissa ministeriöissä tulosohjaus toteutetaan dialogimaisesti, toisissa se on muodollisempi prosessi; toisissa tulosohjaus on keskitettyä, toisissa vastuuta on hajautettu eri osastoille. Ministeriöiden ja virastojen välisissä tulosneuvotteluissa sovittavat tulostavoitteet asetetaan hallitusohjelman sekä hallinnonalan ja ohjattavan viraston tai laitoksen omien strategisten tavoitteiden pohjalta. Tulostavoitteet esitetään käyttämällä mahdollisuuksien mukaan niitä kuvaavia tunnuslukuja.

Tulostavoitteiden toteutumista seurataan tulosohjausvuoden aikana väliraporttein sekä viraston seuraavan vuoden helmikuussa julkaiseman, tilinpäätökseen sisältyvän toimintakertomuksen avulla. Ministeriö laatii toimintakertomuksen ja keskusteluiden pohjalta kannanoton virastojen ja laitosten edellisen vuoden tavoitteiden toteutumisesta. Lisäksi ministeriöt raportoivat hallinnonalansa tuloksellisuudesta hallituksen vuosikertomuksen yhteydessä.

Sukupuolittietoisien budjetoinnin näkökulmasta **tulosohjaus on tapa kiinnittää huomio virastojen ja laitosten rooliin tasa-arvon edistämisessä.** Tulosohjaus voi toimia keinona varmistaa, että kansalliset ja hallinnonalan tasa-arvotavoitteet näkyvät hallinnonalan toiminnassa. Lisäksi se tarjoaa mahdollisuuksia varmistaa, että virastot ja laitokset täyttävät lakisääteiset tasa-arvon edistämisen velvoitteet (esim. niillä on henkilöstöpoliittinen tasa-arvosuunnitelma) ja että ne edistävät sukupuolten tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti.

## 5.4 Nykyiset sukupuolittietoisien budjetoinnin käytännöt

Tässä osiossa käydään läpi nykyiset sukupuolittietoisien budjetoinnin käytännöt Suomen valtionhallinnossa ja analysoidaan niiden toimeenpanoa ja toimivuutta. Käytössä on kolme sosiaali- ja terveysministeriön koordinoiman sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen yhteydessä kehitettyä käytäntöä: lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointi, sukupuolinäkökulman sisällyttäminen talousarvioesitykseen (ministeriöiden talousarvioesityksiin sisällytetyt ns. yhteenvetotarkastelut) ja sukupuolinäkökulman sisällyttäminen tulosohjaukseen. Analyysi perustuu erityisesti asiakirja-aineistoon, mutta myös haastatteluaineistoa on hyödynnetty. Analyysissä tuodaan esiin nykytilanteen keskeiset ongelmat ja pohditaan niiden pohjalta sukupuolittietoisien budjetoinnin kehittämistarpeita.

### 5.4.1 Lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointi

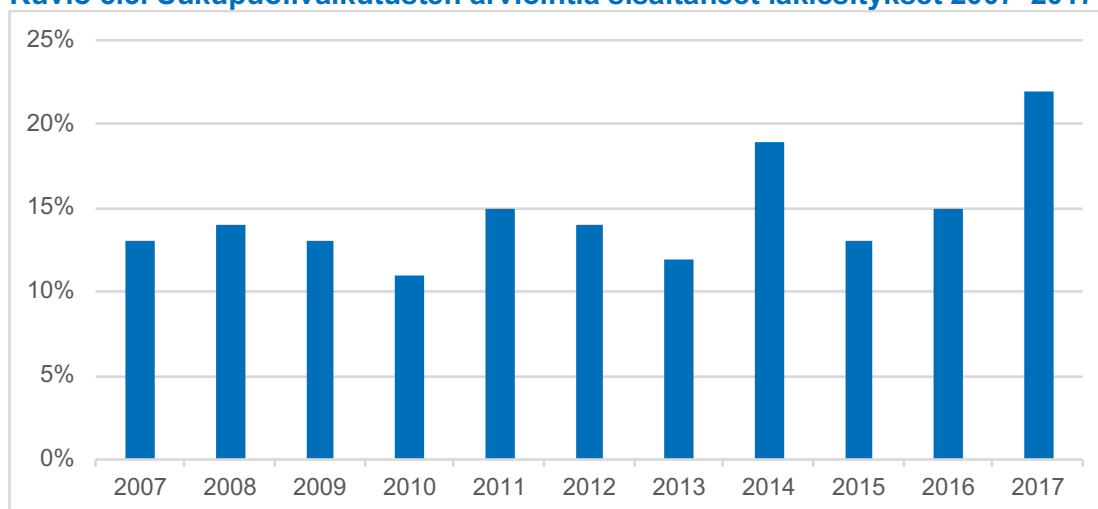
Lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointi on ollut mukana hallitusohjelmissa vuodesta 1999 lähtien. Lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointi on ollut kiinteä osa hallituksen tasa-arvo-ohjelmia (STM 2005; 2008; 2012; 2016a). Sukupuolivaikutusten arviointi on sisällytetty lainvalmistelua käsittelevään ohjeistukseen ja vaikutusten arvioinnin kehittämiseen sekä esitetty osana laadukasta lainvalmistelua (Elomäki 2014). Sukupuolivaikutusten arviointi sisältyy hallituksen esityksen laatimisohjeisiin (HELO-ohje, OM 2004) ja valtioneuvoston *Säädösehdotusten vaikutusten arviointi* -ohjeisiin (OM 2007). Vaikutusarviointiohjeissa ”vaikutukset yhdenvertaisuuteen, lapsiin ja sukupuolten tasa-arvoon” on yksi ”muiden yhteiskunnallisten vaikutusten” arvioinnin osa-alue.

Yksityiskohtaisempi ohjeistus sukupuolivaikutusten arviointiin on saatavilla sosiaali- ja terveysministeriön tuottamassa oppaassa sukupuolivaikutusten arviointiin (STM 2007) sekä *Sukupuolisilmälasit*-oppaassa (STM 2009) ja *Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi* -oppaassa (STM 2016c). Koulutusta sukupuolivaikutusten arviointiin on tarjottu käytössä olevien resurssien puitteissa, mutta osallistujia koulutuksiin on ollut vaikea saada. Viimeksi vuosina 2016–2017 ministeriöille tarjottiin mahdollisuus ottaa vastaan ministeriöiden sisältöihin räätälöityä koulutusta sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta, jossa käsiteltiin myös sukupuolivaikutusten arviointia. Vuonna 2018 on aloitettu erityisesti uusille virkamiehille suunnattu valtioneuvoston yhteinen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuskoulutus, joka järjestetään kaksi kertaa vuodessa. Myös ministeriöiden toiminnallisten tasa-arvoryhmien tehtäviin kuuluu lainsäädäntöhankkeiden sukupuolivaikutusten arvioinnin tukeminen, mutta sosiaali- ja terveysministeriön keräämän seurantatiedon mukaan ryhmät harvoin osallistuvat arvioinnin tarpeen selvittämiseen tai arviointityöhön.

### Toimeenpanon tilanne

Sukupuolivaikutusten arvioinnin sisältäneiden lakiesitysten määrä ei ole viimeisen kymmenen vuoden aikana kasvanut merkittävästi (ks. kuvio 5.3). Näiden lakiesitysten määrä on vuosina 2007–2017 vaihdellut 11 ja 22 prosentin välillä. **Vuonna 2017 ennätysmäärä, yli viidennes (22 prosenttia) lakiesityksistä sisälsi sukupuolivaikutusten arviointia.** On kuitenkin vielä liian aikaista sanoa, onko muutos pysyvä.

**Kuvio 5.3. Sukupuolivaikutusten arviointia sisältäneet lakiesitykset 2007–2017**



Vain noin kolmannes (N=116) vuosina 2007–2017 tehdyistä lakiesitysten sukupuolivaikutusten arvioinneista tulee siihen tulokseen, että sukupuolivaikutuksia on. Toisin sanoen kaikista

vuosien 2007–2017 lakiesityksistä (N=2575) vain 4,5 prosentilla on arvioitu olevan sukupuolivaikutuksia.

Pitkän aikavälin tarkastelu ministeriötasolla (ks. taulukko 5.1) paljastaa, että **sukupuolivaikutusten arviointien osuus on suurin sosiaali- ja terveysministeriössä ja opetus- ja kulttuuriministeriössä**, joista molemmissa viime vuosina yli 20 prosentissa lakiesityksistä on tehty sukupuolivaikutusten arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriössä sukupuolivaikutusten arvioinnin määrä on pysynyt yli 10 prosentin. Myös puolustusministeriössä ja sisäministeriössä sukupuolivaikutusten arviointien määrä on ollut keskimääräistä korkeampi, vaikkakin muutamina vuosina niiden osuus on romahtanut. Valtiovarainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, ulkoministeriö ja oikeusministeriö ovat suorittaneet keskimäärin muita ministeriöitä heikommin. Ministeriöiden vertailu on kuitenkin vaikeaa, koska ministeriössä valmisteltavien lakiesitysten määrässä ja niiden relevanssissa sukupuolinäkökulmasta on suurta vaihtelua.

**Taulukko 5.1. Vuosien 2007–2017 hallituksen esitysten sukupuolivaikutusten arviointi ministeriöittäin**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
LVM	0 %	7 %	13 %	8 %	0 %	0 %	7 %	18 %	6 %	23 %	20 %
MMM	23 %	17 %	14 %	4 %	8 %	15 %	9 %	19 %	5 %	6 %	0 %
OKM	7 %	0 %	7 %	14 %	0 %	29 %	21 %	24 %	16 %	27 %	50 %
OM	8 %	11 %	0 %	9 %	7 %	4 %	9 %	23 %	8 %	5 %	23 %
PLM	0 %	20 %	20 %	20 %	60 %	25 %	50 %	0 %	0 %	20 %	33 %
SM	0 %	8 %	9 %	31 %	20 %	13 %	67 %	42 %	0 %	11 %	18 %
STM	17 %	23 %	25 %	17 %	20 %	34 %	8 %	31 %	32 %	24 %	25 %
TEM	25 %	17 %	18 %	8 %	21 %	22 %	11 %	10 %	14 %	13 %	27 %
UM	6 %	24 %	14 %	10 %	0 %	25 %	0 %	6 %	25 %	0 %	18 %
VM	17 %	9 %	7 %	6 %	13 %	5 %	8 %	5 %	4 %	12 %	17 %
VNK	50 %	0 %	n/a	0 %	0 %	n/a	0 %	50 %	0 %	0 %	0 %

Sukupuolivaikutusten arvioinnin sisältävien lakiesitysten osuus:



Sukupuolivaikutusten arvioinnin sisältävien lakiesitysten osuus vaihtelee ministeriöissä vuodesta toiseen, eikä useimmissa tapauksissa ole mahdollista tunnistaa selkeää kehityssuuntaa. Selkeimmin suoritustaan on parantanut opetus- ja kulttuuriministeriö. Sen sijaan maa- ja metsätalousministeriössä sukupuolivaikutusten arvioinnin määrä on selkeästi vähentynyt.

**Sukupuolivaikutukset jätetään arvioimatta monessa sellaisessa tapauksessa, jossa arviointi kuuluisi tehdä.** Sukupuolivaikutusten arviointi tulee nykykäytännön mukaan tehdä aina, kun lakiesitys koskettaa ihmisiä ja sen voi ajatella vaikuttavan miehiin ja naisiin eri tavoin (STM 2007; STM 2009). Käytämme näistä nimitystä *suva-relevantti* lakiesitys. Analyysiä varten käytiin läpi kaikki vuoden 2017 lakiesitykset ja havaittiin, että kyseisenä vuonna



suva-relevantteja oli hieman yli puolet lakiesityksistä. Vaikka vuonna 2017 tehtiin sukupuolivaikutusten arviointia enemmän kuin koskaan aikaisemmin, jäivät sukupuolivaikutukset arvioimatta yli 60:ssä suva-relevantissa lakiesityksessä (ks. taulukko 5.2).

**Taulukko 5.2. Hallituksen esitysten sukupuolivaikutusten arviointi 2017**

	Lukumäärä	Osuus, %
Hallituksen esityksiä yhteensä (2017)	206	100 %
Esitykset, jotka suva-relevantteja	107	52 %
Suva-relevantit esitykset, joiden sukupuolivaikutuksia arvioitu	46	22 %
Suva-relevantit esitykset, joiden sukupuolivaikutuksia ei arvioitu	61	30 %

Sukupuolivaikutusten arvioinnin kannalta relevanttien ja arvioimatta jääneiden suva-relevanttien lakiesitysten tarkastelu monimutkaistaa tilannekuvaa ministeriöiden suoritutumisesta. Sukupuolivaikutusten arviointia vaativien lakiesitysten määrä vaihtelee ministeriöittäin. Eniten suva-relevantteja lakiesityksiä oli vuonna 2017 sosiaali- ja terveysministeriössä ja opetus- ja kulttuuriministeriössä. Vuonna 2017 eniten sukupuolivaikutuksia jäi arvioimatta STM:ssä, jossa lähes jokainen lakiesitys vaatisi nykyisillä kriteereillä sukupuolivaikutusten arviointia.

Lähempi tarkastelu paljastaa arviointien laadussa useita puutteita. **Sukupuolivaikutusten arvioinnit perustuvat usein lainvalmistelijan tuntumaan asiasta ja tutkimustiedon ja tilastojen hyödyntäminen on suhteellisen harvinaista.** 356 lakiesityksestä, joissa sukupuolivaikutuksia oli arvioitu, vajaassa kolmanneksessa (N=106) on hyödynnetty tutkimus- tai tilastotietoa. Sukupuolittain eriteltyihin tilastoihin nojaavissa arvioinneissakaan ei yleensä tarkastella tilastoja analyyttisesti tai pyritä tunnistamaan tilastollisten erojen taustalla mahdollisesti piilevää epätasa-arvoa.

Käytetyn tiedon ja sen analysoinnin ohella **yleinen laadullinen puute koskee kapeaa ymmärrystä sukupuolten tasa-arvosta naisten ja miesten samanlaisena kohteluna.** Tällainen ns. muodollinen tasa-arvo jättää huomiotta sellaisia vaikutuksia, joissa naiset ja miehet joutuvat tosiasiallisesti erilaiseen asemaan, vaikka laki sinänsä kohtelisi heitä samalla tavalla. Esimerkiksi HE 75/2007 "Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta" sukupuolivaikutusten arvioinnissa todetaan, että esityksellä parannettaisiin yksinhuoltajaperheiden taloudellista asemaa ja että valtaosa yksinhuoltajavanhemmista on naisia. Johtopäätös on kuitenkin, että "[e]hdotettu lakimuutos koskee kuitenkin tasapuolisesti kaikkia yksinhuoltajia riippumatta sukupuolesta, joten esityksellä ei ole sukupuolen perusteella eriytyviä vaikutuksia." On selvää, että lailla, joka kohdistuu hyvin sukupuolittuneeseen ilmiöön, on sukupuolivaikutuksia, vaikka se kohtelisikin naisia ja miehiä muodollisesti samalla tavalla.

On myös syytä huomauttaa, että aina ei ole yksiselitteistä, ovatko vaikutukset tasa-arvon näkökulmasta positiivisia tai negatiivisia. Esimerkiksi kotihoidontuki voidaan poliittisessa keskustelussa nähdä naisten yksilöllisten valintojen mahdollistajana tai kannustineloukkuna. Tästä riippumatta lainvalmistelussa on tärkeää tunnistaa esimerkiksi kotihoidontukijärjestelmän ja sen mahdollisten muutosten taloudelliset vaikutukset naisiin ja miehiin.



## Käytännön toimivuus ja ongelmat sukupuolitietoisien budjetoinnin näkökulmasta

Lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointi on tärkeä sukupuolitietoiseen budjetointiin ja talousarvion sukupuolivaikutusten arviointiin liittyvä käytäntö, sillä useat budjettiin liittyvät muutokset vaativat muutoksia lainsäädäntöön. Tällä hetkellä talousarvion ja siihen liittyvien esitysten sukupuolivaikutuksia arvioidaan Suomessa nimenomaan budjettiin liittyviä lakeja valmisteltaessa, sillä sukupuolivaikutusten arviointi tai arvioinnin tarpeen selvittäminen kuuluu kaikkeen lainvalmisteluun.

Positiivista nykykäytännössä on, että **lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointi on suhteellisen vakiintunut käytäntö** ja kaikissa ministeriöissä tehdään sitä ainakin jonkin verran. Vaikutusarviointiin kohdistuu myös aiempaa enemmän yhteiskunnallista ja poliittista painetta. Vuonna 2015 perustettu lainsäädännön arviointineuvosto, joka antaa lausuntoja lakiesityksistä ja niiden vaikutusarvioinneista, on vahvistanut vaikutusarviointien merkitystä yleisemmällä tasolla. Myös sukupuolivaikutusten arviointiin on kiinnitetty julkisessa keskustelussa aiempaa enemmän huomiota, ja eduskunnassa on puututtu puutteellisiin sukupuolivaikutusten arviointeihin (Elomäki ym. 2016). Lisääntynyt huomio voi olla yksi syy sukupuolivaikutusten arviointien määrän viimeaikaiseen kasvuun.

Nykykäytännön keskeisiä ongelmia sukupuolitietoisien budjetoinnin näkökulmasta ovat sukupuolivaikutusten arviointien edelleen liian vähäinen määrä, puutteet arviointien laadussa sekä se, että arvoinnit tehdään liian myöhäisessä vaiheessa. **Sukupuolivaikutusten arviointien vaatimattomaan määrään** on useita syitä: vaikutusarviointien puutteellinen suorittaminen yleensä, tasa-arvotuntemuksen puute, riittämättömät vaikutusarvioinnin resurssit sekä se, ettei ohjeistusta sukupuolivaikutusten arviointiin ole annettu valtioneuvoston periaatepäätöksellä, toisin kuin monien muiden vaikutusarviointien ohjeistusta (Elomäki 2014; Siukola 2006). Haastatteluissa nousi myös esiin, ettei kaikkien nykyisen ohjeistuksen mukaan suora-relevanttien lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointia pidetty mielekkäänä tavoitteena.

**Sukupuolivaikutusten arviointien laadun ongelmien** taustalla on valmistelijoiden puutteellinen tasa-arvotietämys, puutteelliset resurssit ja kiireinen aikataulu (Elomäki 2014; Siukola 2006). Keskeinen laatuongelma on, ettei arvioinneissa juuri käsitellä vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon. Tämä johtuu yhtäältä ohjeistuksesta: HELO-ohjeissa (OM 2004) ja ihmisvaikutusten arviointioppaassa (STM 2016c) sukupuolivaikutusten arvioinnin ensisijaiseksi päämääräksi esitetään syrjinnän estäminen, eikä valmistelijoita velvoiteta pohtimaan esityksen muita vaikutuksia tasa-arvoon. Toisaalta valmistelijoille ei ole selvää, mitä tasa-arvolla tarkoitetaan. Suomessa ei – toisin kuin esimerkiksi Ruotsissa – ole selkeitä kansallisia tasa-arvotavoitteita, joita vasten vaikutuksia voisi arvioida.

Sukupuolitietoisien budjetoinnin näkökulmasta **lainsäädäntövaiheessa tehtävä sukupuolivaikutusten arviointi tapahtuu liian myöhään**. Käytännössä lainvalmistelun alkaessa lain keskeinen sisältö on jo lyöty lukkoon hallitusohjelmassa, julkisen talouden suunnitelmassa tai hallituksen talousarvioesityksessä tai ainakin siihen on olemassa niin voimakas poliittinen tahtotila, ettei vaikutusarvioinnilla ole juuri vaikutusta lain lopulliseen sisältöön. Esimerkkejä viimeaikaisista sukupuolivaikutusten arvioinneista, jotka olisivat vaikuttaneet lakiesityksen sisältöön, on vaikea löytää. Tämän on nähty johtuvan yhtäältä siitä, että vain harvassa sukupuolivaikutusten arvioinnissa tunnistetaan merkittäviä vaikutuksia, toisaalta siitä, että sukupuolivaikutusten arviointi tehdään muiden vaikutusarviointien tavoin usein vasta lainsäädäntöhankkeen loppupäässä. (Elomäki 2014.) Sukupuolivaikutusten arviointien tulokset saate-

taan myös jättää huomiotta (Ylöstalo 2013). Sukupuolivaikutusten arviointia tarvittaisiin aikaisemmassa vaiheessa laajaa talousarvioprosessia, kun mahdollisia uusia toimenpiteitä vasta hahmotellaan eikä poliittista päätöstä niiden toteuttamisesta ole vielä tehty.

#### 5.4.2 Sukupuolinäkökulma talousarvioesitysten laadinnassa

Valtiovarainministeriön talousarvioesityksen valmisteluohjeet ovat vuodesta 2007 lähtien sisältäneet vaatimuksen ottaa sukupuolinäkökulma huomioon: ”Pääloukkaperusteluissa esittää yhteenvetotarkastelu sukupuolivaikutuksiltaan merkittävästä talousarvioesitykseen vaikuttavasta toiminnasta.” Tarkoitus on ollut saada ministeriöt yhteenvetotarkastelun avulla pohtimaan hallinnonalan strategiaa, tavoitteita, vaikuttavuutta ja toimenpiteitä sukupuolinäkökulmasta (Elomäki 2014).

Vaatus yhteenvetotarkastelusta on sittemmin sisällytetty valtiovarainministeriön budjetinlaadintamääräykseen (VM 2011), ja se on mukana valtiovarainministeriön vuotuisissa budjetinlaadintaohjeissa (VM 2017b). Yhteenvetotarkastelun laatimisen tukena on sosiaali- ja terveysministeriön laatima lista elementeistä, joita yhteenvetotarkasteluun tulisi sijoittaa, sekä muita ohjeita sukupuolinäkökulman sisällyttämisestä talousarvion laatimiseen (STM 2009, 35)<sup>41</sup>. Talousarviosta vastaaville virkamiehille ja -naisille ei ole ollut tarjolla tasa-arvokoulutusta yhtä vuonna 2009 järjestettyä seminaaria lukuun ottamatta (Elomäki 2014), tosin heillä on ollut mahdollisuus osallistua kaikille yhteisiin koulutuksiin. Toiminnalliset tasa-arvotyöryhmät osallistuvat vain harvoin yhteenvetotarkastelun laatimiseen: vuosina 2016 ja 2017 näin tapahtui vain kahdessa ministeriössä (STM 2018).

#### Toimeenpanon tilanne

Analyysiä varten on käyty läpi vuosien 2009–2018 talousarvioesitysten tasa-arvokirjaukset. Ministeriöt täyttävät tällä hetkellä melko hyvin vaatimuksen sukupuolinäkökulman sisällyttämisestä yhteenvetotarkasteluun. Vuoden 2018 talousarvioesityksen pääloukkaperusteluissa kaikilla ministeriöillä oli jonkinlainen sukupuolinäkökulma. Otsikoitu yhteenvetokappale oli kaikilla muilla paitsi sosiaali- ja terveysministeriöllä ja ympäristöministeriöllä, joilla sukupuolinäkökulma on liitetty osaksi jotain toista kappaletta. Budjetinvalmisteluohjeiden vaatimusta sovelletaan kuitenkin eri tavoin, jotkut ministeriöt kattavammin kuin toiset.

STM:n keräämien seurantatietojen mukaan yhteenvetotarkasteluista on vuosien myötä tullut hieman kattavampia. Ne sisältävät esimerkiksi yhä useammin tasa-arvotavoitteita sekä toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi. Seurantatietojen mukaan vuoden 2017 talousarvioesityksessä tavoitteita asetti kymmenen ministeriötä ja toimenpiteitä kahdeksan ministeriötä kahdestatoista, kun esimerkiksi vuonna 2009 tavoitteita asetti viisi ja toimenpiteitä viisi ministeriötä.

Vuosien 2009–2018 talousarvioesitysten tasa-arvokirjausten lähempi tarkastelu paljastaa, että samaa tekstiä käytetään pienin tarkennuksin vuodesta toiseen (esim. OKM, VNK, VM, LVM, MMM). Samojen tekstien kierrättäminen kertoo, **ettei nykyinen käytäntö rohkaise eikä velvoita talousarvioon liittyvien muutosten erittelyyn ja analyysiin**. Ministeriöt täyttävät veloitteen helpoimmalla mahdollisella tavalla.

Talousarvioesitysten **tasa-arvokirjaukset keskittyvät sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen ja henkilöstöpoliittiseen tasa-arvoon**. Lähes kaikkien ministeriöiden yhteenvetotarkasteluissa sitoudutaan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen, joskus konkreettisin

<sup>41</sup> STM:n ohjeistuksen mukaan yhteenvetotarkastelu voi sisältää seuraavia asioita: a) sukupuolten välisen tasa-arvon tavoitteet hallinnonalalla b) konkreettiset keinot, joilla tavoitteisiin pyritään c) talousarvioon liittyvät muutokset, joilla on merkittäviä sukupuolivaikutuksia d) ihmisiä koskevat tilastot ja tunnusluvut eroteltuina sukupuolen mukaan.

tavoittein ja toimenpitein (esim. opetus- ja kulttuuriministeriö: tasa-arvotyöryhmä käy läpi lakiesitykset tasa-arvorelevanssin arvioimiseksi). Useimmissa yhteenvetotarkasteluissa sitoudutaan edistämään tasa-arvoa henkilöstöön liittyvissä kysymyksissä (esim. mainitaan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma, palkkakartoitus tai naisten osuus eri toiminnoissa).

**Sisältökysymyksiin liittyviä tasa-arvotavoitteita asetetaan silloin tällöin, mutta ne ovat usein epätarkkoja** (esim. työ- ja elinkeinoministeriö: työmarkkinoiden jakautumista naisten ja miesten ammatteihin ja aloihin lievennetään muun muassa työllisyyden ja yrittäjyyden edistämistoimenpiteillä). Konkreettisia, numeerisia tavoitteita on muutamassa ministeriössä (esim. valtioneuvoston kanslia: naisten osuus valtionyhtiöiden hallituksissa 40 prosenttia; puolustusministeriö: naisten osuus kriisinhallintahenkilöstöstä vähintään 3,5 prosenttia). Haastatteluissa tuotiin esiin, että ellei ministeriöllä ole omia, korkealla tasolla asetettuja tasa-arvotavoitteita, on sisällöllisten tavoitteiden asettaminen talousarvioesityksessä vaikeaa.

Konkreettisia toimenpiteitä asettaa noin puolet ministeriöistä. Mukana on sekä sukupuolineläkökulman valtavirtaistamiseen liittyviä toimenpiteitä että tasa-arvon edistämisen erityistoimia. Toimenpiteet voivat jäädä abstrakteiksi, esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön yhteenvetotarkastelun mukaan "[j]atketaan toimia, joilla vaikutetaan tyttöjen ja poikien opiskeluvalintoihin" mutta ei eritellä, mitä nämä toimet ovat. Ilman konkreettisia tavoitteita ja toimenpiteitä on epätodennäköistä, että yhteenvetotarkastelun laatiminen vaikuttaa tasa-arvon edistämiseen hallinnonalalla.

**Tasa-arvon edistämiseen suunnattuja määrärahoja ei tehdä näkyväksi pääluokkaperusteluissa.** Joidenkin ministeriöiden talousarvioehdotuksissa on kuitenkin tasa-arvon edistämiseen suunnattuja määrärahoja, ja osa ministeriöistä on myös nostanut näitä määrärahoja esiin momenttien perusteluissa. Esimerkiksi valtioneuvoston kanslia on vuoden 2010 talousarvioesityksestä alkaen tuonut esiin, että osa puoluetuesta suunnataan puolueiden naisjärjestöille.

Vaikka sekä budjetinlaadintaohjeet että STM:n yksityiskohtaisempi ohjeistus mainitsevat talousarvioesityksen sukupuolivaikutusten arvioinnin, **talousarvioesityksissä ei juuri analysoida määrärahojen tai niiden muutosten sukupuolenmukaista kohdentumista.** Muutamassa tapauksessa ministeriöt ilmoittavat suoraan, ettei määrärahoilla ole merkittäviä sukupuolivaikutuksia (YM, VM, VNK). Talousarvioesitykseen liittyvien uudistusten ja uusien toimenpiteiden sukupuolivaikutuksia tarkastellaan niin ikään harvoin. Tästä poikkeava esimerkki on sisäministeriön talousarvioehdotus 2014, jonka tasa-arvokirjauksessa arvioidaan poliisin hallintorakenneuudistuksen vaikuttavan nimenomaan tukitoimissa työskenteleviin, joista suurin osa naisia. Vuoden 2017 talousarvioesityksessä oikeusministeriö nostaa positii-visessa mielessä esiin lähisuhteissa tapahtuneiden pahoinpitelyjen saattamisen aiempaa laajemmin virallisen syytteen alaiseksi.

**Harvinainen mutta tärkeä sisältö ovat tasa-arvotavoitteisiin liittyvät ja sukupuolittain eritellyt tunnusluvut, jotka mahdollistavat tavoitteiden toteutumisen seuraamisen.** Ulkoministeriössä on tällä hetkellä kaksi sukupuolten tasa-arvoon liittyvää tunnuslukua: ulkoasiainhallinnon tunnuslukuihin sisältyy naisten osuus henkilöstöstä/johdosta/asiantuntijoista ja kansainvälisen kehitysyhteistyön tunnuslukuihin sisältyy sukupuolten tasa-arvoa tukevan toiminnan osuus. Sisäministeriön hallinnonalalla kotimaan siviilikriisinhallinnan valmiuksien tunnuslukuna on naisten osuus. Hyvänä käytäntönä voidaan pitää sosiaali- ja terveysministeriön vuosien 2009–2011 talousarvioesityksiin sisällytettyjä sukupuolten tasa-arvon tunnuslukuja sekä tasa-arvoon liittyvien tunnuslukujen sisällyttämistä hallinnonalan yhteiskunnallis-

ten vaikuttavuustavoitteiden tunnuslukuihin (2013–2016). Tunnuslukujen asettaminen kertoo, että tasa-arvotavoitteet otetaan yhtä vakavasti kuin muut hallinnonala- ja osastokohtaiset tavoitteet.

Joissain ministeriöissä yhteenvetotarkastelujen sisältö sekä tasa-arvon näkyvyys talousarvioehdotuksen muissa osissa on heikentynyt. Näin on tapahtunut etenkin sosiaali- ja terveysministeriössä, jossa monia aiempia hyviä käytäntöjä (otsikoitu yhteenvetotarkastelu, selkeät tavoitelistat, sukupuolten tasa-arvon tunnusluvut, sukupuolittain eritellyt yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tunnusluvut) on kadonnut kokonaan.

### **Käytännön toimivuus ja ongelmat sukupuolitietoisien budjetoinnin näkökulmasta**

Ministeriöiden talousarvioesityksiin sisältyvän sukupuolten tasa-arvoa käsittelevän yhteenvetotarkastelun ansiosta **sukupuolten tasa-arvon ja sukupuolivaikutusten käsittelylle on talousarvioesityksissä vakiintunut tila**. Tätä tilaa olisi kuitenkin mahdollista hyödyntää nykyistä paremmin.

**Yhteenvetotarkastelu on vakiintunut paikaksi asettaa tasa-arvotavoitteita ja toimenpiteitä.** Tasa-arvotavoitteiden ja toimenpiteiden asettaminen budjettiprosessin yhteydessä on yleinen sukupuolitietoisien budjetoinnin lähestymistapa (Elomäki 2018), ja yhteenvetotarkastelu tarjoaa tähän Suomessa hyvän mahdollisuuden. Yhteenvetotarkasteluun kirjatulla tasa-arvotavoitteilla ei kuitenkaan ole samaa painoarvoa kuin ministeriöiden yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin tai tulosasiakirjoihin sisällytetyillä tavoitteilla. Koska suurin osa ministeriöistä ei aseta tunnuslukuja yhteenvetotarkastelussa ilmaistuille tasa-arvotavoitteille, jäävät tavoitteet irrallisiksi eikä niiden toteutumista seurata.

Käytännön suurimpia ongelmia ovat tällä hetkellä **budjetinvalmisteluohjeiden vaatimuksen epätarkkuus ja sitovan, valtiovarainministeriön antaman ohjeistuksen puute**. Muiden maiden kokemusten perusteella budjetinlaadintaohjeisiin sisällytetyt vaatimukset sukupuolinäkökulman sisällyttämiseen toimivat parhaiten, kun ne ovat mahdollisimman yksityiskohtaiset. Pelkkä vaatimus sukupuolinäkökulman integroimiseksi saattaa johtaa pinnallisiin mainintoihin syvällisen analyysin sijaan (Budlender 2015). Muiden maiden kokemusten sekä haastattelujen perusteella on lisäksi tärkeää, että ohjeistus sukupuolinäkökulman integroimiseksi talousarvioon tulee valtiovarainministeriöstä (Elomäki 2018).

Toinen keskeinen ongelma on, että talousarvioesityksissä **asetetut tasa-arvotavoitteet eivät ole yhteydessä tasa-arvopolitiikan tavoitteisiin**. Kaikki valtioneuvoston tasa-arvoselontekoon ja hallituksen tasa-arvo-ohjelmiin liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet eivät näy yhteenvetotarkasteluissa. Esimerkiksi sukupuolittuneen väkivallan torjumisen tavoite ja siihen liittyvät toimenpiteet eivät näy selkeästi vastuuministeriöiden (STM, OM, SM) yhteenvetotarkasteluissa. Muiden maiden kokemukset budjettiprosessin yhteydessä asetetuista tasa-arvotavoitteista opettavat, että yhtenäisyyden takaamiseksi tavoitteet on hyvä sitoa kansallisen tasa-arvopolitiikan tavoitteisiin (Elomäki 2018).

**Yhteenvetotarkastelu ei ole vakiintunut paikaksi käydä läpi talousarvioesityksen ja siihen liittyvien uusien toimenpiteiden sukupuolivaikutuksia**, vaikka budjetinlaadintaohjeiden vaatimus tähän viittaa ja vaikka tätä ehdotetaan myös sosiaali- ja terveysministeriön antamassa tarkemmassa ohjeistuksessa (STM 2009). Tällä hetkellä uusien toimenpiteiden sukupuolivaikutusten arviointi on lainvalmistelijoiden vastuulla, eivätkä budjetin laadintaan osallistuvat virkahenkilöt tätä juuri pohdi.

Keskeinen yhteenvetotarkastelun kehittämiseen liittyvä haaste on paine pitää talousarvioesitys lyhyenä. Tämä tarkoittaa sitä, **ettei perusteelliselle hallinnonalan tasa-arvo-ongelmien esiin tuomiselle ja uusien toimenpiteiden sukupuolivaikutusten arvioinnille ole yhteenvetotarkastelussa välttämättä tilaa**. Ministeriöitä on myös kehoitettu vähentämään talousarvioon sisältyvien yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden määrää. Tasa-arvon tuominen näkyvämmälle paikalle osaksi yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita ja niiden tunnuslukuja on siten vaikeaa.

### 5.4.3 Sukupuolinäkökulma tulohajautuksessa

Sukupuolinäkökulman sisällyttäminen tulohajautukseen on ollut osa hallituksen tasa-arvo-ohjelmia vuodesta 2004 lähtien (STM 2004; 2008; 2012). Vuoden 2012 tulohajautusuudistuksen yhteydessä sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen tuli osaksi valtiovarainministeriön julkaisemaa, 19 tietokortista koostuvaa tulohajautuksen käsikirjaa (VM 2012). Tasa-arvoa käsittelevä tietokortti listaa eri mahdollisuuksia ottaa sukupuolinäkökulma huomioon tulohajautusprosessissa sekä tulossopimuksissa huomioon otettavia asioita (toiminnallinen tasa-arvosuunnittelu, tasa-arvotavoitteet ja seurantaindikaattorit, sukupuolittain eriteltyt tilastot, pilottihankkeet). Tämän lisäksi tietokortissa annetaan esimerkkejä olemassa olevista käytännöistä. Kyse ei kuitenkaan ole sitovasta, yksityiskohtaisesta ohjeistuksesta siitä, kuinka ministeriöiden tulee toimia.

Vaikka ohjeistus tulee valtiovarainministeriöltä, ei VM seuraa sitä, asetetaanko hallinnon alalle tasa-arvotavoitteita tai vaativatko ministeriöt ohjaamiaan virastoja ja laitoksia ottamaan tasa-arvon huomioon. Tasa-arvonäkökulman sisällyttämisen toteutumista seuraa tasa-arvovysky osana sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen seurantaa.

Ministeriöiden tulohajautuksesta vastaaville henkilöille ei ole järjestetty keskitetysti tasa-arvokoulutusta vuonna 2009 järjestettyä teemaseminaaria lukuun ottamatta. Jotkut ministeriöt ovat kuitenkin järjestäneet valtavirtaistamiskoulutusta virastojen ja laitosten yhdyshenkilöille. (Elomäki 2014.) Lisäksi toiminnallinen tasa-arvotyöryhmä tukee joissain ministeriöissä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista tulohajautukseen. Esimerkiksi STM:ssä tasa-arvotyöryhmä on keskustellut tulohajautuksesta siitä vastaavien virkamiesten kanssa, ja OKM:ssä työryhmä on asettanut tavoitteita tulohajautuksen kehittämiseksi. Hallinnonalan virastojen ja laitosten edustajia on myös kutsuttu mukaan tasa-arvotyöryhmän kokoukseen kun tulohajautusta käsitellään.

### Toimeenpanon tilanne

Sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvovyskyön keräämien, ministeriöiden omaan raportointiin perustuvien seurantatietojen mukaan sukupuolinäkökulman sisällyttäminen virastojen ja laitosten kanssa solmittaviin tulossopimuksiin on viime vuosina edennyt hieman. Vuonna 2011 sukupuolinäkökulma oli mukana tulossopimuksissa viidessä ja vuonna 2017 seitsemässä ministeriössä. Aiempien selvitysten perusteella ministeriöillä on ollut hyviä käytäntöjä, esimerkiksi tulohajautuksen seurantaindikaattoreita on kehitetty tasa-arvonäkökulma huomioon ottaen, ohjattavia tahoja on veloitettu nimeämään pilottihankkeita, joissa sukupuolinäkökulma otetaan huomioon, ja sukupuolinäkökulma on saatettu myös ottaa selkeästi esiin tulosneuvotteluissa. Käytäntöjä ei kuitenkaan ole sovellettu systemaattisesti kautta valtionhallinnon, ja aiemmin käytössä olleista käytännöistä on saatettu luopua. (Elomäki 2014)

Kolmen esimerkkiministeriön – sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö – tulohajautusasiakirjojen ja tulohajautuksesta vastaavien vir-

kahenkilöiden haastattelujen perusteella **tasa-arvonäkökulman sisällyttäminen tuloso-**  
**jaukseen on jäänyt puolitiehen.** Tulosoajauksesta vastaavat toimijat kaikissa esimerkkimi-  
nisteriöissä ovat tietoisia velvoitteesta sisällyttää tasa-arvonäkökulma tulosoajaukseen, ja  
joissain ministeriöissä sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulman sisällyttämistä pyritään aktiivisesti  
kehittämään. **Tasa-arvon näkyvyys hallinnonalojen tulostavoitteissa ja tulossopimuk-**  
**sisissa on kuitenkin heikko.** Tasa-arvon näkyvyys vaihtelee hallinnonalojen välillä, mutta  
myös niiden sisällä. Siinä missä MMM:n tulossopimuksista puuttuu tasa-arvoulottuvuus ko-  
konaan ja STM:n hallinnonalalla kaikki tulossopimukset sisältävät tietyt peruskirjaukset,  
OKM:ssä tulossopimusten tasa-arvosisältö riippuu ministeriön vastuuosastosta ja virastosta.

Tulosoajausasiakirjojen lähempi tarkastelu paljastaa, että **suurin osa tulosoajausasiakir-**  
**jojen tasa-arvokirjauksista liittyy sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen ja henki-**  
**löstön tasa-arvoon.** Esimerkiksi STM:n tulossopimukset kaudella 2016–2020 vaativat oh-  
jattavia virastoilta ja laitoksilta, että “[s]trategisten hankkeiden sukupuolivaikutukset arvioi-  
daan”. OKM:n ja Suomen Akatemian, Kansallisarkiston, Varastokirjaston ja Kotimaisten kiel-  
ten keskuksen välisissä vuosien 2016–2020 sopimuksissa edellytetään, että ohjattava taho  
”edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta sekä kestäväen kehityksen toi-  
mia toiminnassaan” ja ”raportoi sukupuolten välisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edis-  
tämistä sekä konkreettisista toimistaan kestäväen kehityksen huomioimiseksi toiminnas-  
saan tilinpäätösasiakirjojen yhteydessä.” Henkilöstön tasa-arvoon liittyviä kirjaus löytyy mm.  
OKM:n ja ylioppilaslautakunnan välisestä tulossopimuksesta vuodelle 2017: ”sukupuolten  
välinen tasa-arvo huomioidaan rekrytoinnissa”.

**Tulosoajausasiakirjoissa asetetaan harvoin substanssiin liittyviä tasa-arvotavoitteita.**  
Yhdelläkään esimerkkiministeriöllä ei ole hallinnonalan sisältöihin liittyviä tasa-arvotavoitteita  
hallinnonalan tulostavoitteissa. Myös tulossopimuksissa sisällöllisiä tulostavoitteita on har-  
voin. Ainoa poikkeus on Opetushallitus, jonka tulossopimus kaudella 2012–2015 sisälsi  
sekä tavoitteen vähentää sukupuolten välisiä osaamis- ja koulutuseroja että tähän tavoitteen-  
seen liittyviä konkreettisia toimenpiteitä. Haastatteluissa tasa-arvosta ei puhuta substanssi-  
tavoitteena, vaan se saatetaan rinnastaa tilojen käytön kaltaisiin teknisiin kysymyksiin.

**Tulossopimusten tasa-arvokirjauksista puuttuu konkretiaa.** Yleisluonteiset kirjaukset on  
tyypillisesti sisällytetty tulossopimusten alkuosaan, eikä konkreettisiin tavoite- ja toimenpide-  
listoihin. Konkreettisuuden puute ilmenee myös haastatteluaineistossa: tasa-arvo on läsnä  
arvona tai tavoitteena, mutta sen merkitys ei ole selvä.

Haastattelujen perusteella sukupuolten tasa-arvoon liittyvät kirjaukset tulossopimuksissa  
jäävät usein irrallisiksi: niiden **toteutumista ei seurata osana muuta tulostavoitteiden**  
**seurantaa.** Erään tulosoajauksesta pitkään vastanneen virkahenkilön sanoin: ”mulla on se  
pelko että ne jää semmoisiksi irrallisiksi heitoiksi sinne, että ne ei ole kiinteä osa tulossopi-  
musten valmistelua, [...] valmistelijakaan ei miellä, että mitä tässä seurataan ja miksi se on  
tärkeää että tämä asia on täällä”.

## **Käytännön toimivuus ja ongelmat sukupuolitietoisen budjetoinnin näkökul- masta**

Sukupuolinäkökulman sisällyttäminen tulosoajauksen kehittämiseen valtiovarainministeri-  
össä on ollut merkittävä askel eteenpäin ja parantanut tasa-arvon näkyvyyttä tulosoajauk-  
sessa. Sukupuolitietoisen budjetoinnin näkökulmasta sukupuolinäkökulman tuomiseen tu-  
losoajaukseen liittyy kuitenkin useita käytännön ongelmia.



Kuten talousarvioesityksissä, myös tulohajaukseen sisällytettyjä tasa-arvonäkökulmia vai-  
vaa sattumanvaraisuus ja pintapuolisuus. Vaikka tasa-arvonäkökulma on mukana valtiova-  
rainministeriön informaatio-ohjauksessa, **selkeät ja sitovat, kaikkia hallinnonaloja vel-  
voittavat käytännöt ja prosessit niiden soveltamiseksi puuttuvat**. Lisäksi **tulosopi-  
musten tasa-arvokirjaukset eivät yleensä ole suorassa yhteydessä hallinnonalan si-  
sällöllisiin kysymyksiin**. Ne liittyvät yleensä virastoilta ja laitoksilta edellytettäviin sukupuol-  
linäkökulman sisällyttämisen ja tasa-arvon edistämisen yleisempiin käytäntöihin, kuten su-  
kupuolivaikutusten arviointiin ja tasa-arvosuunnitteluun. Sen sijaan tulossopimuksia ei kolme  
ministeriötä kattavan tarkastelun perusteella käytetä sisällöllisiin kysymyksiin liittyvien tasa-  
arvotavoitteiden asettamiseen. Tulohajauksista voitaisiinkin käyttää paljon nykyistä vahvem-  
min hallinnonalan sisällöllisten tasa-arvokysymysten edistämisessä.

Tulohajausjärjestelmää on viime vuosina kehitetty strategisempaan, kevyempään, poikki-  
hallinnollisempaan ja yhtenäisempään suuntaan. Kehityssuunta asettaa joitakin haasteita  
sukupuolinäkökulman sisällyttämiselle. Ensinnäkin strategisuuden korostumisen myötä halli-  
tusohjelman tavoitteet ovat nousseet hallinnonalojen ja virastojen strategioiden rinnalle  
määrittämään hallinnonalojen ja virastojen yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita. Tämä  
tarkoittaa sitä, että hallitusohjelman tasa-arvotavoitteet tai niiden puute vaikuttavat siihen,  
miten näkyvässä roolissa tasa-arvo tulohajauksessa on. Toiseksi ministeriöitä on strategi-  
suuden ja hallinnon keventämisen myötä kannustettu vähentämään tulostavoitteita: siinä  
missä virastoilla saattoi aiemmin olla kymmeniä tulostavoitteita, VM suosittelee sopivaksi  
määräksi neljästä viiteen tavoitetta. **Tulostavoitteiden karsiminen saattaa vaikeuttaa si-  
sällöllisten tasa-arvotavoitteiden sisällyttämistä hallinnonalojen tulostavoitteisiin ja  
virastojen tulossopimuksiin**, sillä tasa-arvo on harvoin se kaikkein tärkein ja merkitykselli-  
sin asia. Lisäksi haastatteluissa esiin tuotu ajatus tarpeesta karsia tulossopimuksista pienet  
ja itsestään selvät asiat saattaa heikentää mahdollisuuksia käyttää tulohajauksista keinona  
lakisääteisistä tasa-arvovelvoitteista muistuttamiseen.

Tulohajauksen kehittymiseen liittyy myös mahdollisuuksia. Tulohajausprosessin keventä-  
minen ja yhtenäistäminen on tarkoittanut työkalujen ja asiakirjojen yhtenäistämistä ja selkiyt-  
tämistä sekä tietojärjestelmien hyödyntämistä. Yhtenäiset asiakirjat tarjoavat mahdollisuuksia  
saada sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulma systemaattisesti mukaan kaikkien ministeriöi-  
den prosesseihin, mikäli tähän löytyy tahtotila. Hallitusohjelmien entistä ohjaavamman roolin  
voi myös ajatella mahdollistavan tasa-arvokysymysten aiempaa systemaattisemman sisäl-  
lyttämisen tulohajaukseen, mikäli tasa-arvokysymykset ovat korkealla hallituksen agen-  
dalla.

#### 5.4.4 Nykykäytäntöjen tärkeimmät kehittämiskohteet

Tässä luvussa analysoituin sukupuolittetun budjetointiin liittyviin nykykäytäntöihin – laki-  
esitysten sukupuolivaikutusten arviointiin, talousarvioesitysten tasa-arvokirjauksiin ja suku-  
puolinäkökulman sisällyttäminen tulohajaukseen – liittyy neljä keskeistä ongelmaa, jotka  
tulee ottaa huomioon sukupuolittetun budjetoinnin kehittämistyössä.

Sukupuolittetun budjetoinnin näkökulmasta nykytilanteen suurin ongelma on se, että **ny-  
kykäytäntöjä ei nähdä kokonaisuutena eivätkä ne ole toimeenpanon tasolla yhtey-  
dessä toisiinsa**. Käytäntöjen yhteyttä toisiinsa ei ministeriötasolla ymmärretä, esimerkiksi  
haastatteluissa talousarvion laadinnan ja lainsäädännön sukupuolivaikutusten arvioinnin  
suhde nähtiin vaikeana hahmottaa. Lakiesitysten sukupuolivaikutusten arvioinnista, talous-  
arvioesitysten yhteenvetotarkasteluista ja sukupuolinäkökulman sisällyttämisestä tulohaj-  
aukseen vastaavat eri toimijat, jotka eivät informoi toisiaan eivätkä hyödynnä toistensa te-  
kemää työtä.

Toinen keskeinen ongelma on se, että **talousarvion sukupuolivaikutuksia ei tällä hetkellä varsinaisesti arvioida**. Sukukupolivaikutusten arviointi kohdistuu yksittäisiin lakiesityksiin, eikä ministeriöiden talousarvioesitysten tai talousarvion kokonaisuuden vaikutuksia arvioida sukupuolinäkökulmasta. Lisäksi **lainvalmistelun osana tehtävillä sukupuolivaikutusten arvioinneilla on vain vähän vaikutusta**. Tämä johtuu yhtäältä lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointien laadullisista puutteista, toisaalta siitä, että arviointi tapahtuu niin myöhäisessä vaiheessa, että käytännössä lakiesitysten sisältö on jo lyöty lukkoon eikä niihin tehdä enää siinä vaiheessa merkittäviä muutoksia.

Kolmanneksi, **sukupuolitietoisien budjetoinnin nykykäytännöillä ei ole suoraa yhteyttä hallinnonalaan erityisesti koskettaviin tasa-arvokysymyksiin**, joten erityisesti talousarvioesitysten tasa-arvokirjaukset sekä tulosohjauksen tasa-arvonäkökulmat ovat jossain määrin sattumanvaraisia ja pinnallisia. Tasa-arvo ymmärretään ennen kaikkea sukupuolinäkökulman huomioon ottamisena ja tasa-arvolakiin liittyvien velvoitteiden noudattamisena, kun taas hallinnonalaan liittyvät sisällölliset tasa-arvokysymykset ja tavoitteet ovat pienemmässä roolissa.

Sukupuolitietoisien budjetoinnin näkökulmasta ongelmallinen on myös **valtiovarainministeriön pieneksi jäänyt rooli**. Nykykäytännöt ovat olleet osa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista, josta vastaa sosiaali- ja terveysministeriöön sijoitettu tasa-arvoyksikkö. Vaikka VM on antanut ohjeita tasa-arvonäkökulman sisällyttämiseen talousarvioesityksiin ja tulosohjaukseen, se ei ole aktiivisesti osallistunut käytäntöjen kehittämiseen ja seurantaan. Muiden maiden kokemusten perusteella valtiovarainministeriön vetovastuu on kuitenkin tärkeä sukupuolitietoisien budjetoinnin toimeenpanoa edistävä tekijä (Elomäki 2018). Valtiovarainministeriö vahvempaa roolia kaivattiin myös haastatteluissa.

## 5.5 Haasteet sukupuolitietoisien budjetoinnin kehittämiseksi

Tässä osiossa tarkastellaan sukupuolitietoisien budjetoinnin kehittämisen haasteita. Tarkastelemalla nykyisten käytäntöjen toimeenpanoon liittyviä haasteita valtionhallinnon toimijoiden näkökulmasta sekä näkemyksiä uusien käytäntöjen, erityisesti talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin kehittämisestä, on luokiteltu kolmenlaisia haasteita, jotka tulee ottaa huomioon kehittämistyössä. Nämä ovat institutionaaliset, organisaatiokulttuuriin ja asenteisiin liittyvät sekä resursseihin liittyvät haasteet. Osio perustuu erityisesti haastatteluaineiston analyysiin.

### 5.5.1 Institutionaaliset haasteet

Institutionaalisilla haasteilla tarkoitetaan tässä sellaisia toimintaympäristön muutoksia, jotka ovat vaikuttaneet valtionhallinnon toimintaan. Sukupuolitietoisien budjetoinnin näkökulmasta erityisesti kaksi toisiinsa liittyvää, mutta samalla ristiriitaista seikkaa nousi esiin haastatteluissa: **pyrkimys strategiseen päätöksentekoon ja normien purkamiseen sekä pyrkimys vaikutusarviointien lisäämiseen ja arvioinnin laadun parantamiseen**.

Valtionhallinnossa on ollut jo pitkään pyrkimys strategisempaan päätöksentekoon (Mykkänen 2016). Strategisuus näkyy erityisesti hallituksen työskentelyssä, jossa strategisuus tarkoittaa sitä, että "hallituksella on yksi strategiaprosessi, jota tuetaan johdonmukaisesti tiedolla. Muut prosessit ohjataan tukemaan hallituksen keskeisten tavoitteiden saavuttamista." (VM 2014, 5.) Haastattelujen mukaan pyrkimys strategisuuteen on levinnyt laajalle valtionhallintoon ja sen johtamis- ja toimintakulttuureihin. Käytännössä se näkyy haastateltujen



mukaan ministeriöiden toiminnan keskittämisenä yhä vahvemmin hallitusohjelmassa ilmaistuihin hallituksen strategiaan tavoitteisiin ja niitä tukeviin kärkihankkeisiin.

Tasa-arvopolitiikan tutkimuksessa on tuotu esiin, että strategisen päätöksenteon vahvistumisen seurauksena tasa-arvopoliittiset kysymykset ovat jääneet kuluvalle hallituskaudella marginaaliseen asemaan. Kun niitä ei ole kirjattu hallitusohjelmaan, niiltä puuttuu poliittinen tuki ja **tasa-arvokysymykset jäävät tärkeysjärjestyksessä hallituksen strategisten tavoitteiden taakse** (Elomäki ym. 2016a; Elomäki ja Ylöstalo 2017). Tämä saattaa heikentää myös ministeriöiden virkamiesten sitoutumista tasa-arvon edistämiseen.

Strategisuuden ohella myös pyrkimys normien purkamiseen – mikä on yksi istuvan hallituksen strategisista tavoitteista – sekä hallinnon keventämiseen on vaikuttanut valtionhallinnon toimintakulttuureihin. Haastatteluissa tuli esiin, että pyrkimyksestä vähentää normeja ja ohjeistuksia on viime vuosina tullut keskeinen valtionhallinnon toimintaa ohjaava periaate. Sukupuolitietoisuuden budjetoinnin nykyisissä käytännöissä, erityisesti lakiesitysten sukupuolivaikutusten arvioinnissa, normit ja ohjeistukset ovat kuitenkin olleet tärkeä työkalu sukupuolivaikutusten arvioinnin vakiinnuttamisessa ministeriöiden lainvalmisteluun. Myös kokemukset muista maista osoittavat, että lainsäädäntö, normit ja ohjeistukset ovat avainasemassa sukupuolitietoisuuden budjetoinnin toimeenpanossa (Elomäki 2018).

Samanaikaisesti sääntelyn purkamisen ja hallinnollisen taakan keventämisen kanssa ovat vaatimukset vaikutusarvioinneista kuitenkin lisääntyneet, ja myös niiden laatuun on alettu kiinnittää entistä enemmän huomiota. Vuonna 2015 perustetun Lainsäädännön arviointineuvoston tarkoitus on ollut parantaa vaikutusarvioinnin laatua, mutta arviointineuvosto pystyy käsittelemään vain pienen osan hallituksen esityksistä ja lausunnoissaan se painottaa taloudellisia vaikutuksia. Siksi se ei ole merkittävällä tavalla vaikuttanut sukupuolivaikutusten arviointiin. **Vaatimukset monenlaisista vaikutusarvioinneista ovat joidenkin haastateltavien mukaan jopa heikentäneet vaikutusarviointien laatua.** Sukupuolivaikutusten arvioinnin lisäksi pitäisi arvioida esimerkiksi tulonjakovaikutuksia, työllisyysvaikutuksia, lapsivaikutuksia ja eläkeläisvaikutuksia. Eräs haastateltava kuvasi tilannetta näin:



*Joskus tulee semmoinen olo, että voi kun tämä [sukupuolivaikutusten arviointi hallituksen esityksestä] olisi jätetty tekemättä. Se tekee sen asian naurettavaksi jos se on tehty niin huonosti. [...] Ja jos se on tehty mutta siitä ei seuraa mitään, se on toinen. Se on arviointiväline, josta pitää seurata myös poliittista analyysia ja päätöstä, sen pitäisi muuttaa päätöstä. (Kansanedustaja)*

Ristiriitaiset pyrkimykset yhtä aikaa vähentää normeja ja ohjeistuksia sekä lisätä vaikutusarviointeja saattavat olla syynä myös edellisessä luvussa mainittuun arviointien laadun heikouteen. Vaikutusarviointia tekevien virkamiesten mukaan vaikutusarviointi on pahimmillaan päälle liimattua muodollista suorittamista, jolla ei ole vaikutusta lain sisältöön. Haastatteluisamme toistuu jo aiemmissa tutkimuksissa (Elomäki 2014; Saari 2012; Ylöstalo 2013) esiin noussut ongelma: **vaikutusarviointi näyttääytyy päämääränä itsessään, vaikka sen tulisi olla väline sukupuolten tasa-arvon edistämiseen.** Vaikutusarviointien tekeminen tietäen, ettei niillä todennäköisesti ole vaikutusta, heikentää haastateltujen mukaan myös virkamiesten intoa laadukkaaseen vaikutusarviointiin.

### 5.5.2 Organisaatiokulttuuriin ja asenteisiin liittyvät haasteet

Organisaatiokulttuuriin ja asenteisiin liittyvillä haasteilla tarkoitetaan tässä ministeriöiden ja virkamiesten toimintatapoihin, käytäntöihin ja asenteisiin liittyviä tekijöitä, jotka ovat estäneet

tai hidastaneet nykyisten sukupuolitietoisien budjetoinnin käytäntöjen toimeenpanoa. Tässä luvussa tarkastellaan kahta keskeistä organisaatiokulttuuriin ja asenteisiin liittyvää haastetta: **tasa-arvokysymysten heikkoa asemaa ja ymmärryksen puutetta sukupuolten tasa-arvosta ja sukupuolivaikutusten arvioinnista.**

Tasa-arvon edistäminen on asia, jonka tärkeyden harva ainakaan suoraan kieltää, mutta joka käytännössä jää jatkuvasti muiden, tärkeämmäksi koettujen asioiden alle (Ikävalko 2016; Ylöstalo 2012). Kuten eräs haastateltu kansanedustaja kuvaa: ”Tosi monet saattavat ajatella, että tähän [tasa-arvo] on hyvä tavoite, mutta se on joku prioriteetti numero kahdeksan, että hoidetaan ensin nämä asiat ja sitten katsotaan nämä muut.”

Tasa-arvolaki velvoittaa viranomaiset edistämään tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti kaikessa toiminnassaan (Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 4 §). Haastattelujen mukaan **tasa-arvokysymykset kuitenkin sivuutetaan** hyvin helposti valti-onhallinnon arjessa ja niistä pitää jatkuvasti muistuttaa. Muistuttajina toimivat esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvoyksikön virkamiehet, yksittäiset kansanedustajat sekä aiheen syystä tai toisesta tärkeäksi kokevat virkamiehet. Sen sijaan ministeriöiden toiminnallisten tasa-arvotyöryhmien rooli näyttää tässä suhteessa vähäiseltä: tasa-arvotyöryhmiä tai niiden toimintaa ei ministeriöissä juuri tunneta.

Tasa-arvokysymysten sivuuttaminen saattaa johtua resurssien, kuten ajan ja osaamisen puutteista; näitä tarkastellaan seuraavassa luvussa. Tasa-arvokysymysten jääminen jatkuvasti muiden asioiden jalkoihin voi kuitenkin kertoa myös niiden **vähäisestä arvostuksesta** (ks. Ikävalko 2016). Eräs haastateltava kuvailee tilannetta:

”*Pahinta on tietysti se, että sanotaan suoraan, että tämä on tämmöistä kevyttä yläpilveä. Tämä on ihan suora sitaatti korkean tason virkamiestyöryhmästä [...], että ei tarvita. Mutta sitten se passiivinenhan [vastustus] on sitä, että jätetään vaan tekemättä, tai se on viimeisenä listalla, mikä toisaalta voi liittyä myös työtilanteisiin, että on vaan pakko jättää semmoiset asiat mitkä ei ole ihan välttämättömiä. (Virkamies)*

Haastatteluissa kävi myös ilmi, että lakiesitysten **sukupuolivaikutusten arviointi koetaan työlääksi ja aikaa vieväksi lisätyöksi**. Tämä kertoo siitä, ettei sukupuolivaikutusten arviointi ole edelleenkään vakiintunut osaksi normaalia lainvalmistelua ministeriöissä – tosin ministeriöiden välillä on tässä suuria eroja. Se heijastuu myös suhtautumiseen talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin kehittämiseen, kuten seuraavasta haastattelukatkelmasta käy ilmi:

”*On muutenkin aika iso työ tehdä [budjetti], ja jos sukupuolivaikutusten arviointi tulee vielä tähän päälle, se olisi kyllä aika iso työpanos ja keneltä se sitten otettaisiin? Pahoin pelkään, että se olisi tällä ryhmällä, joka kasaa tämän kokonaisuuden. Jotenkin tuntuu, että resurssit ei riittäisi siihen. Tämä on kyllä aika massiivinen homma. (Virkamies, ministeriön budjetin valmistelu)*

Tasa-arvokysymysten heikko asema ministeriöiden asialistalla saattaa johtua myös siitä, että sukupuolivaikutusten arviointia (oli kyseessä sitten lakiesitysten tai talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi) ja sen tarkoitusta ei edelleenkään oikein ymmärretä ministeriöissä. Tämä heikentää myös sitoutumista arviointityöhön. Sama ongelma on tullut esiin myös aiemmissa tutkimuksissa, joissa on tarkasteltu sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista Suomen valtionhallinnossa (Elomäki 2014; Saari 2012; Ylöstalo 2013). Yhtäältä virkamiesten tuntuu olevan vaikea löytää sukupuolinäkökulmia oman hallinnonalan sisällöllisiin

kysymyksiin, toisaalta ei oikein tiedetä, miksi niitä edes pitäisi tarkastella sukupuolinäkökulmasta.

Haastattelut osoittavat, että sukupuolitietoisien budjetoinnin kehittämistyössä ja toimeenpanossa on syytä kirkastaa, mitä sukupuolitietoisella budjetoinnilla tarkoitetaan, miksi talousarvion sukupuolivaikutuksia arvioidaan ja mitä merkitystä vaikutusarvioinneilla on talousarvioprosessin eri vaiheissa. Tämä oli myös monen haastateltavan toive:

” *Mä vaan mietin, että mitä tällä haetaan tällä sukupuolitietoisella budjetoinnilla. [...] Mä toivoisin, että sanottaisiin, mikä tässä on se hyöty. Kun mä tietysti näen sen, että tähän tarvittaisiin resursseja ja työvoimaa ja että tämä ei ole ihan mikään kovin helppo juttu, niin pitäisi olla sitten se, että mitä tästä sitten saadaan niitä hyötyjä irti. Olisi kiva jos se kirkastuisi. (Ministeriön virkamies, budjetin valmistelu)*

Sukupuolitietoisien budjetoinnin tai talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin merkityksen ja hyödyllisyyden osoittamisen ohella kehittämistyössä tulisi pystyä osoittamaan, mitä vaikutusta sukupuolivaikutusten arvioinnilla on. Tällä hetkellä lakiesitysten sukupuolivaikutusten arvioinnin vaikutus lakiesitysten sisältöön näyttää olevan vähäinen. Osa virkamiehistä koki myös, että poliittinen tahto ajaa vaikutusarviointien ja niiden sisältämän tiedon edelle ja päätökset viedään läpi vaikutusarviointien tuloksista riippumatta – tämä koski vaikutusarviointia ylipäätään, ei vain sukupuolivaikutusten arviointia. Kuulemisten ja lausuntokierrosten koettiin olevan pahimmillaan ”teatteria” jolla ei ole todellista vaikutusta. Tämä heikentää motivaatiota huolelliseen valmisteluun.

### 5.5.3 Resursseihin liittyvät haasteet

Resursseihin liittyvillä haasteilla tarkoitetaan tässä niitä tekijöitä, jotka heikentävät virkamiesten mahdollisuuksia tehdä esimerkiksi sukupuolivaikutusten arviointeja, vaikka siihen suhtauduttaisiinkin periaatteessa myönteisesti. Yleisimmät resursseihin liittyvät haasteet olivat **ajan ja osaamisen puute**. Resursseihin liittyvät haasteet olivat myös yleisimmin mainittuja haasteita; lähes jokainen haastateltava mainitsi erityisesti aikaan liittyvät ongelmat.

Aikaan liittyvät haasteet ovat kytköksissä aiemmin mainittuihin institutionaalisiin haasteisiin: vaatimukset kaikenlaisista vaikutusarvioinneista, ei vain sukupuolivaikutusten arvioinneista, ovat lisääntyneet, ja niiden laatuun kohdistuu myös aiempaa enemmän odotuksia. Samanlaisesti lainvalmistelun kiireen koetaan lisääntyneen.

Ajan puutteen lisäksi ministeriöissä koettiin puutetta osaamisesta sekä vaikutusarviointien tekemisessä yleensä että sukupuolivaikutusten arvioinnissa erityisesti. Taloudellisten sukupuolivaikutusten laadukas arviointi vaatii monenlaista tietoa ja osaamista, jota ei aina ole ministeriöissä saatavilla. Erityisesti käyttäytymisvaikutusten arviointi koettiin hankalaksi.

” *Meidän krooninen ongelma on se, että [...] jos poliittinen puoli meille antaa aikataulun, se tulee annettuna ja se tehtäväkin tulee vähän annettuna, niin siinä ei aina ole hirveästi aikaa tehdä semmoista miltään osin täydellisen perusteellista vaikutusten arviointia. Se ehkä missä vaikutusten arvioinnissa me ollaan huonoimpia, tai joka on ehkä se vaikein laji siinä, on ihmisten käyttäytymisen arviointi [...], se on tosi vaikeaa. (Ministeriön johto)*

Taloudellisten sukupuolivaikutusten arviointi koettiin hankalaksi myös siksi, että sekä taloudellisten vaikutusten (ja niihin liittyvien käyttäytymisvaikutusten) arviointi että sukupuolivaikutusten arviointi vaatii osaamista, jota yleensä ei ollut samoilla henkilöillä.

Aikaan ja osaamiseen liittyvistä haasteista johtuen moni haastateltu kritisoi nykyistä käytäntöä, jossa sukupuolivaikutusten arvioinnin tulisi sisältyä periaatteessa kaikkeen lainvalmisteluun. Tämän nähtiin johtaneen pintapuoliseen sukupuolivaikutusten arviointiin. Osa haastateltavista ei pitänyt mielekkäänä tavoitetta arvioida sukupuolivaikutuksia myös laeista, joilla ei näytä olevan mitään tekemistä sukupuolten tasa-arvon kanssa. Lähes kaikki haastateltavat – sekä ne, jotka suhtautuivat sukupuolivaikutusten arviointiin myönteisesti, että ne, jotka suhtautuivat siihen kriittisemmin – pitivät parempana käytäntönä sitä, että vain yhteiskunnallisesti merkittävimmistä sekä sukupuolten tasa-arvon kannalta merkittävimmistä lakiesityksistä tehtäisiin sukupuolivaikutusten arviointi:



*Meillä ja muilla on rajalliset resurssit, joten priorisointi on mun mielestäni, pitää olla edelleenkin hyväksyttävää. Että joissakin uudistuksissa tehdään perusteellisemmin ja joissakin tehdään vähän kevyemmin ja siinä on lupa kun niitä uudistuksia eteen tulee, ministeriö voi arvioida missä se on tärkeintä tehdä. Kaikissa ei pystytä tekemään varmaankaan näillä resursseilla, se on utopiaa kuvitella, että hirveät lisäresurssit tulisi siihen, että tämmöistä pystyttäisiin tekemään. (Ministeriön johto)*

Priorisoinnissa on kuitenkin riskinä se, että sukupuolivaikutuksia aletaan arvioida vain sellaisista lakiesityksistä, jotka liittyvät ilmeisellä tavalla sukupuolten tasa-arvoon, eikä sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulma ole mukana kaikessa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa (Saari 2012). Lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointien analyysi (ks. osio 5.4.1) myös osoittaa, että jo nykyisellään tehdään paljon priorisointia ja sukupuolivaikutukset jäävät arvioimatta myös monista lakiesityksistä, joissa ne pitäisi arvioida.

#### 5.5.4 Kehittämistyössä huomioon otettavat asiat

Tässä osiossa esiin nostettujen haasteiden pohjalta voidaan määritellä kolme keskeistä sukupuolittietoisien budjetoinnin ja talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin kehittämistyössä huomioon otettavaa asiaa.

Ensinnäkin, tässä hankkeessa ehdotettavan **sukupuolittietoisien budjetoinnin mallin tulee sopia valtionhallinnon toimintaa tällä hetkellä suhteellisen vahvasti määritteleviin strategisuuden ja normien purkamisen tavoitteisiin**. Tässä kontekstissa ei ole realistista suositella esimerkiksi vaikutusarviointien määrän merkittävää lisäämistä, vaan huomio kannattaa kiinnittää niiden laatuun ja kohdentamiseen yhteiskunnallisesti merkittävimpiin toimenpiteisiin. Lisäksi tulee pohtia, missä määrin erilaiset vaikutusarviointit ovat yhdistettävissä. Esimerkiksi eläkeläisvaikutukset, lapsivaikutukset ja tulonjakovaikutukset ovat usein sukupuolittuneita, joten niitä ja muita vaikutusarviointeja voi mahdollisuuksien mukaan tarkastella sukupuolitetusti.

Toiseksi, tasa-arvon kehittämiseen kohdistuvan suoran ja epäsuoran vastustuksen vuoksi **poliittinen ja ministeriöiden johdon sekä valtiovarainministeriön tuki on sukupuolittietoisien budjetoinnin onnistumiselle elintärkeää**. Haastateltavien mukaan poliittinen paine määrittelee suurelta osin esimerkiksi sitä, millaisia vaikutusarviointeja tehdään ja minkä painoarvon vaikutusarviointit saavat. Valtiovarainministeriön ohjeistuksilla on ministeriöiden sisäisessä hierarkiassa haastateltujen mukaan erittäin suuri painoarvo. Ministeriön johdon tuki on tärkeää, jotta sukupuolittietoiselle budjetoinnille on riittävät resurssit.

Kolmanneksi, jotta virkamiehet voisivat sitoutua kehittämiseen, on tärkeää **kirkastaa sukupuolitietoisien budjetoinnin merkitys ja hyöty** paitsi yleisellä tasolla, myös kunkin hallinnon alan näkökulmasta. Tällöin avainasemassa on se, että sukupuolitietoisien budjetoinnin käytännöllä on vaikutusta päätöksentekoon.

Positiivisena asiana voidaan pitää sitä, että ministeriöiden virkamiehillä on laaja-alaista osaamista ja asiantuntemusta. Haastateltavat olivatkin sitä mieltä, että jos hankkeessa kehitetään tarvittavat menetelmät sukupuolitietoiseen budjetointiin ja niiden käyttöönottoon kohdistuu ministeriön johdon tuki ja poliittinen paine, menetelmien käyttö ei tule tuottamaan ylitsepääsemättömiä ongelmia.

## 5.6 Suositukset kehittämistyölle

Tässä osiossa esitellään *Tasa-arvoa talousarvioon* -hankkeen suositukset sukupuolitietoisien budjetoinnin kehittämistyölle Suomen valtionhallinnossa. Suositukset pohjautuvat analyysiin sukupuolitietoisien budjetoinnin nykykäytännöistä ja niiden ongelmista ja kehittämistyön haasteista sekä kansainväliseen tutkimustietoon ja kokemuksiin sukupuolitietoisesta budjetoinnista. Osiossa esitellään myös askelmerkit hanketta seuraavalle vuodelle.

Hanke esittää sukupuolitietoisien budjetoinnin malliksi Suomessa **sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulman sisällyttämistä koko laajaan talousarvioprosessiin ja sen kaikkiin vaiheisiin** (ks. luku 5.3). Valtionhallinnossa vakiintunut sukupuolivaikutusten arviointi on esitellyn sukupuolitietoisien budjetoinnin mallin keskeinen menetelmä, mutta sen soveltaminen laajennetaan lakiesityksistä talousarvion kokonaisuuteen. Samalla arviointitarpeen tunnistaminen ja arvioinnin aloitus ehdotetaan siirrettäväksi lainvalmistelusta talousarvioprosessin aikaisempiin vaiheisiin, joissa päätökset ovat oikeasti auki. Hankkeen ehdottama sukupuolitietoisien budjetoinnin malli ei siis ole vain sukupuolinäkökulman sisällyttäminen jo olemassa oleviin prosesseihin tai jo päätettyjen asioiden tarkastelua sukupuolinäkökulmasta. Sukupuolitietoisella budjetoinnilla tulee olla myös vaikutusta talousarvion ja talouspolitiikan sisältöihin.

Suosituksista on pyritty tekemään realistisia siten, että valtionhallinnon toimintaympäristö ja siihen liittyvät haasteet otetaan mahdollisimman hyvin huomioon. Esimerkiksi pyrkimykset hallinnon keventämiseen ja norminpurkuun tarkoittavat sitä, että sukupuolitietoiseen budjetointiin liittyviä velvoitteita ei voi merkittävästi lisätä vaan pikemminkin huomio kannattaa kiinnittää niiden oikeanlaiseen kohdentamiseen. Tulevan kehittämistyön pohjaksi tässä osaraportissa asetetaan tämän realistisemman ja lyhyemmän aikavälin kehittämis ehdotusten lisäksi joitakin pidemmän aikavälin tavoitteita ja nostetaan esiin käytäntöjä, joilla sukupuolitietoista budjetointia voitaisiin ideaalitilanteessa toteuttaa.

**Tämän hankkeen suositukset sukupuolitietoisien budjetoinnin ja talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin kehittämiseksi ovat:**

1. Lanseerataan sukupuolitietoisien budjetoinnin käsite
2. Kytetään sukupuolitietoinen budjetointi kansallisiin ja hallinnonalakohtaisiin tasa-arvotavoitteisiin
3. Laajennetaan sukupuolivaikutusten arviointi lakiesityksistä talousarvioon
4. Raportoidaan talousarvion sukupuoli- ja tasa-arvovaikutuksista systemaattisest
5. Tuetaan sukupuolitietoista budjetointia poliittisesti ja valtionhallinnon sisällä

Suositukses esitellään alkaen yleisemmistä, käsitteellistä tavoitteista ja edeten konkreettisiin, käytännöllisempiin tavoitteisiin. Ne eivät kuitenkaan ole toisistaan riippuvaisia; suositukset voidaan toteuttaa myös osittain ja tässä esitetystä poikkeavassa järjestyksessä. Käsitteellisten suositusten (1, 2) tavoitteena on tukea käytännöllisempien suositusten (3, 4) toimeenpanoa. Viides, sukupuolitietoisien budjetoinnin tukea koskeva suositus on suunnattu valtionhallinnon toimijoiden ohella poliittisille päättäjille, sillä sukupuolitietoinen budjetointi ei etene pelkästään virkamiesten toimin.

Suositukses ovat laajoja kokonaisuuksia ja edellyttävät useita toimenpiteitä ja toimijoita. Niiden on tarkoitus antaa suuntaviivat sukupuolitietoiselle budjetoinnille ja sen kehittämiselle Suomen valtionhallinnossa. Jotta kehittämis työ pääsisi hankkeen jälkeen käyntiin, suositusten perään on koottu konkreettiset, valtiovarainministeriön johdolla toteutettavat askelmerkit vastuutahoineen hanketta seuraavalle vuodelle. Niiden tähtäimessä on seuraavan hallituksen ensimmäinen budjetti (vuoden 2020 budjetti), jonka voisi olla ensimmäinen sukupuolitietoisien budjetoinnin periaatteita noudattaen laadittu budjetti.

### 5.6.1 Lanseerataan sukupuolitietoisien budjetoinnin käsite

Hankkeen ensimmäinen suositus on, että **valtionhallinnossa aletaan puhua sukupuolitietoisesta budjetoinnista**. Nykyiset sukupuolitietoiseen budjetointiin liittyvät käytännöt (lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointi, talousarvioesityksen tasa-arvokirjaukset ja tasa-arvonäkökulman sisällyttäminen tuloso hjaukseen) sekä tässä hankkeessa kehitetyt uudet käytännöt kootaan tämän käsitteen alle.

Sukupuolitietoisien budjetoinnin käsitteen lanseeraamista tukee se, että käsitteellä on kansainvälistä nostetta. Esimerkiksi Ruotsin ja Islannin hallitukset ovat sitoutuneet sukupuolitietoiseen budjetointiin (Elomäki 2018). Sukupuolitietoista budjetointia edistävät myös IMF:n ja OECD:n kaltaiset kansainväliset talousjärjestöt, jotka ovat julkaisseet aiheesta käsitteleviä raportteja ja suosituksia (esim. Downes 2016; IMF 2016; Quinn 2016; Stotsky 2016). Suomessa on alettu aivan viime aikoina puhua sukupuolitietoisesta budjetoinnista kunnallisella tasolla, ja esimerkiksi Helsingin ja Vantaan kaupungeissa selvitetään parhaillaan mahdollisuuksia sukupuolitietoiseen budjetointiin.

Lisäksi uuden käsitteen käyttöönottoa talousarvioprosessin yhteydessä tukee se, että sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen eli sukupuolinäkökulman sisällyttäminen kaikkien valtionhallinnon toimintaan koetaan edelleen valtionhallinnossa vaikeaksi ja vieraaksi käsitteeksi eikä sen käyttö ole vakiintunut. Sukupuolitietoinen budjetointi hyödyntää selkeämmin olemassa olevaa talouspolitiikan kieltä ja on budjettiprosessin keskeisille toimijoille helpompi ymmärtää.

Käsitettä lanseerattaessa on tarjottava selkeä visio siitä, mitä sukupuolitietoinen budjetointi on, miksi sitä tehdään ja mitä hyötyä siitä on. Muiden maiden kokemusten ja aiemman tutkimuksen perusteella on tärkeää korostaa, että sukupuolitietoinen budjetointi on hyvää budjetointia. On esimerkiksi hyvä tuoda esiin sen merkitys budjettiprosessin keskeisten tavoitteiden, kuten vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden, näkökulmasta (ks. taulukko 1.1. luvussa 1).

Valtionhallinnossa on parhaillaan käynnissä myös muita budjetointiin liittyviä kehittämiss hankkeita ja kehittämistyötä (esim. ilmiöpohjainen budjetointi, kestävän kehityksen budjetointi). On syytä pohtia näiden kehittämiss pyrkimysten yhdistämistä ja yhteensopivuutta sukupuolitietoisien budjetoinnin kehittämistyön kanssa.

### 5.6.2 Kytetään sukupuolitietoinen budjetointi tasa-arvotavoitteisiin

Hankkeen toinen suositus on, että Suomessa **kytetään sukupuolitietoinen budjetointi kansallisiin ja hallinnonalakohtaisiin tasa-arvotavoitteisiin**. Hallinnonaloilla tämä edellyttää hallinnonalakohtaisten tasa-arvotavoitteiden asettamista ja kansallisella tasolla tavoitteiden selkeyttämistä. Tasa-arvotavoitteiden ja niihin liittyvien toimenpiteiden ja tunnuslukujen asettaminen on keskeinen sukupuolitietoisen budjetoinnin käytäntö kansainvälisesti (Elomäki 2018). Lisäksi selkeät kansalliset ja hallinnonalakohtaiset tavoitteet helpottavat sukupuolivaikutusten arviointia tarjoamalla ymmärryksen siitä, mitä tasa-arvo tarkoittaa ja minäkalaisia tavoitteita vasten vaikutuksia tulisi arvioida. Nykyisellään sukupuolivaikutusten arviointiin valtionhallinnossa liittyy hallinnonalakohtaisten tasa-arvotavoitteiden puuttumisen vuoksi paljon epätietoisuutta ja väärinymmärryksiä, jotka heikentävät sukupuolivaikutusten arviointien laatua.

**Kansalliset tavoitteet.** Tällä hetkellä hallituksen tasa-arvo-ohjelmissa asetetaan tasa-arvo-tavoitteita hallituskaudelle. Tavoitteita ei kuitenkaan välttämättä ilmaista selkeästi. Hallituksen kokoonpanosta riippuvat, vaihtuvat tavoitteet on nähty riittämättömiksi, minkä vuoksi vuonna 2010 laaditussa, eduskunnan hyväksymässä valtioneuvoston tasa-arvoselonteossa (STM 2010) asetettiin vuoteen 2020 ulottuvat tavoitteet. Asiakirja koetaan kuitenkin vanhaksi, eikä nykyinen hallitus tunnu näkevän sen koskevan itseään. Lisäksi tavoitteita on liikaa. Kansallisten tasa-arvotavoitteiden valmistelu ei ole tämän hankkeen eikä sukupuolitietoisen budjetoinnin tehtävä, mutta sukupuolitietoisen budjetoinnin kehittäminen hyötyy selkeistä kansallisista tasa-arvotavoitteista, joista voidaan johtaa hallinnonalakohtaisia tavoitteita. Tämä on syytä ottaa huomioon, kun lähiaikoina aloitetaan seuraavan tasa-arvoselonteon valmistelu. Kansalliset tavoitteet voidaan tuki asettaa myös muuten kuin tasa-arvoselonteossa.

**Hallinnonalakohtaiset tavoitteet.** Kansallisten tasa-arvotavoitteiden lisäksi ministeriöiden tulisi asettaa muutama keskeinen hallinnonalakohtainen tavoite. Hallinnonalakohtaisten tavoitteiden asettaminen mahdollistaa tasa-arvon edistämisen kunkin ministeriön kannalta keskeisessä toiminnassa. Kun sukupuolivaikutuksia arvioidaan suhteessa näihin tavoitteisiin, tulee arvioinnista laadukkaampaa. Hallinnonalakohtaisten tavoitteiden tulisi yhtäältä perustua hallinnonalan sisältöön liittyviin tasa-arvo-ongelmiin, joita on kartoitettu osana Sipilän hallituksen tasa-arvo-ohjelman toimeenpanoa. Toisaalta niiden tulisi heijastaa kansallisia tavoitteita ja hallinnonalan näkökulmasta relevanttien kansainvälisten sopimusten ja sitoumusten tavoitteita. Tasa-arvotavoitteet voidaan asettaa esimerkiksi osana ministeriön strategiaa.

Hallinnonalan tasa-arvotavoitteet tulee huomioida sen talousarvioehdotuksessa. Ideaalita-pauksessa tasa-arvotavoitteita sisältyy hallinnonalojen yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin, mutta tasa-arvotavoitteet tulisi ilmaista vähintään tasa-arvoa käsittelevässä yhteen-vetotarkastelussa. Hallinnonalan tasa-arvotavoitteet tulisi huomioida myös hallinnonalan ja ministeriön tulostavoitteissa sekä hallinnon virastojen ja laitosten tulossopimuksissa.

Kansallisia ja hallinnonalakohtaisia tavoitteita tulee tukea **tasa-arvon edistämisen indi-kaattoreilla**, joiden kehittämistyö on STM:ssä ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella (THL) jo käynnissä. Tasa-arvotavotteiden on näyttävä talousarvioesityksissä, tulossopimuksissa, sekä virastojen ja laitosten, ministeriöiden ja hallituksen toimintakertomuksissa.



### 5.6.3 Laajennetaan sukupuolivaikutusten arviointi lakiesityksistä talousarvioon

Hankkeen kolmas suositus on, että **sukupuolivaikutusten arviointi laajennetaan lainvalmistelun aikana tapahtuvasta yksittäisten toimenpiteiden arvioinnista koko laajaan talousarvioprosessiin**. Nykyisellään HELO-ohjeet edellyttävät lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointia. Talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi täydentää tätä valtionhallinnossa jo tehtävää arviointityötä. Talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi on **talousarvioon liittyvien uusien toimenpiteiden sekä niiden kokonaisuuden sukupuolivaikutusten ennakoarviointina**.

Kun sukupuolivaikutusten arviointi kohdistuu lakiesitysten ohella talousarvioesitykseen, huomio kiinnittyy yksittäisten toimenpiteiden sijaan hallituksen politiikan kokonaisuuteen, sillä talousarvioesitys tuo yhteen kaikki uudet toimenpiteet eri hallinnonaloilta. Lakiesitysten sukupuolivaikutusten arvioinnin lisäksi on tärkeää selvittää talousarvioon sisältyvien muutoksien yhteisvaikutuksia, toisin sanoen arvioida talousarvion kokonaisuuden sukupuolivaikutukset. Samalla on mahdollista koota yhteen paikkaan tieto eri hallinnonalojen sukupuolinäkökulmasta merkittävistä muutoksista.

Lisäksi sukupuolivaikutusten arvioinnin laajentaminen koko laajaan talousarvioprosessiin tarjoaa mahdollisuuden aikaistaa sukupuolivaikutusten arviointia tai ainakin sukupuolinäkökulmasta merkittävien uudistusten tunnistamista. Lakiesitysten valmistelu alkaa vasta, kun uusista toimenpiteistä on jo keskusteltu ja päätetty hallitusohjelmassa, julkisen talouden suunnitelmassa tai talousarvioesityksessä. Kun sukupuolivaikutusten arviointi alkaa laajan talousarvioprosessin aikaisemmissa vaiheissa, joissa päätöksiä uusista toimenpiteistä tehdään, on sillä enemmän merkitystä.

#### Sukupuolivaikutusten arvioinnin menetelmät

Laadukas talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi tarvitsee sekä sukupuolittuneet rakenteet ja laajemmat sukupuolivaikutukset näkyväksi tekeviä analyysimenetelmiä että sukupuolinäkökulmaisia tulonjako- ja työllisyyslaskelmia.

Tällä hetkellä sukupuolivaikutusten arvioinnin menetelmät, aineistot ja laatu vaihtelevat. Suomessa ei toistaiseksi arvioida budjettiin liittyvien esitysten tai budjetin kokonaisuuden tulonjakovaikutuksia sukupuolinäkökulmasta. Verojen ja etuuksien muutokset vaikuttavat kuitenkin naisten ja miesten sekä eri nais- ja miesryhmien käytössä oleviin tuloihin eri tavoin. Myöskään politiikkatoimien työllisyysvaikutuksia ei tällä hetkellä arvioida sukupuolinäkökulmasta, vaikka miehet ja naiset reagoivat taloudellisiin kannustimiin eri tavoin.

*Tasa-arvoa talousarvioon* -hankkeessa on aloitettu menetelmien kehittämistyö vero- ja etuusmuutosten sukupuolinäkökulmaiseen tulonjakovaikutusten arviointiin, sukupuolinäkökulmaiseen työllisyysvaikutusten arviointiin sekä palveluiden tulonjakovaikutusten arviointiin sukupuolinäkökulmasta. Koska tulonjakovaikutusten tarkastelu vain sukupuolen mukaan peittää oleellista tietoa eri nais- ja miesryhmien välisistä eroista, menetelmät yhdistävät sukupuolen muihin muuttujiin, kuten ikään, perhetyyppiin ja tulotasoon.

#### Sukupuolivaikutusten arvioinnin sisällyttäminen budjettiprosessiin

On tärkeää, että sukupuolinäkökulmasta merkittävimmät toimenpiteet sekä yhteiskunnallisesti merkittävät uudistukset, joiden sukupuolivaikutuksia olisi tärkeää arvioida, tunnistetaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Siksi **sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulma tulisi ottaa huomioon jo hallitusneuvotteluissa sekä hallitusohjelman ja julkisen talouden**



**suunnitelman laatimisessa.** Ministeriöt voivat vaikuttaa asiaan sisällyttämällä sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulmia omiin substanssikysymyksiinsä tulevaisuuskatsauksissaan ja muissa tulevaan hallituskauteen valmistautuvissa prosesseissaan. Niin ikään **ministeriöiden talousarvioehdotuksissa sekä hallituksen talousarvioesityksessä tulee ottaa huomioon sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulma** sekä pyrkiä sukupuolten tasa-arvon edistämiseen.

**Sukupuolivaikutusten arvioinnin tulisi olla nykyistä etupainotteisempaa.** Etupainotteisuutta lisäisi esimerkiksi se, että kun ministeriöt esittävät JTS- tai talousarvioehdotuksissaan uusia toimenpiteitä, sisältyisi taustamuistioihin paitsi tieto arviointirelevanssista myös alustavaa sukupuolivaikutusten arviointia ainakin yhteiskunnallisesti merkittävimpien toimenpiteiden osalta. Sukupuolivaikutusten arvioinnin kannalta relevantit uudet toimenpiteet tulee lisätä. Mahdollisia paikkoja tähän ovat hallituskauden mittakaavassa hallituskauden JTS ja hallituksen toimintasuunnitelma ja vuotuisessa talousarvioprosessissa ministeriöiden talousarvioesitysten pääluokkakirjausten tasa-arvoa käsittelevät yhteenvetotarkastelut.

Sukupuolivaikutusten arviointia vaativien toimenpiteiden tunnistaminen ja sukupuolivaikutusten alustava arviointi talousarvioprosessin aikana vaatii valtiovarainministeriön antaman ohjeistuksen. Uusista käytännöistä voisi tuottaa tietoa Bukettiin (valtionalouden kehysten ja valtion budjetin laadintaan tarkoitettu tietojärjestelmä) ja ohjeistus kannattaa sisällyttää valtiovarainministeriön ministeriöille lähettämiin JTS-ehdotuksiin ja talousarvioesitykseen liittyviin pyyntökirjeisiin.

Uusien esitysten varsinainen sukupuolivaikutusten arviointi sisältyisi edelleen budjettilakien valmisteluun. Koska nykytilan analyysi osoittaa lakiesitysten sukupuolivaikutusten arvioinneissa olevan lukuisia puutteita, **tulisi arviointien laatuun kiinnittää nykyistä enemmän huomiota.** Nykyiset aikaan ja muihin resursseihin liittyvät haasteet huomioon ottaen ei ole realistista lisätä sukupuolivaikutusten arviointien määrää, vaan erityisesti yhteiskunnallisesti merkittävimpiä toimenpiteitä tulisi tarkastella sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulmasta. Lainsäädännön arviointineuvosto voisi ottaa useammin kantaa tulonjakovaikutusten ohella myös lakiesitysten sukupuolivaikutuksiin ja niiden arviointiin.

**Yksittäisten uusien esitysten vaikutusten lisäksi on tärkeää arvioida talousarvion kokonaisuuden sukupuolivaikutuksia.** Sukupuolinäkökulma tulisi sisällyttää valtiovarainministeriön tekemään talousarvion kokonaisuuden tulonjakovaikutusten arviointiin (esim. VM 2017a). Toistaiseksi ad hoc -pohjalta tehty talousarvion kokonaisuuden vaikutusarviointi tulee vakinaistaa, ja sen tekemiseen tulee kohdistaa lisää resursseja.

Vaikka talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi on valtionhallinnon tehtävä, **on eduskunnalla arvioinnissa tärkeä yhteenvetävä rooli.** Eduskunta pystyy esimerkiksi valtiovarainvaliokunnan lausunnossa tuomaan tietoa sukupuolivaikutuksista sekä hallituksen tekemien arviointien laadusta kootusti esiin.

Sukupuolivaikutusten arvioinnin sisällyttäminen talousarvioprosessiin tarkoittaa sitä, että **uudet toimijat joutuvat ottamaan siitä vastuuta.** Tällä hetkellä sukupuolivaikutuksia arvioivat lainvalmistelijat, mutta tässä suositellussa mallissa myös hallitusohjelman toimeenpanosta vastaavat toimijat valtioneuvoston kansliassa sekä budjettitoimijat sektoriministeriöissä (momenttivastaavat, osastojen talousyksiköt, ministeriöiden talousyksiköt) ja valtiovarainministeriössä joutuvat tunnistamaan uudistuksia, joiden sukupuolivaikutuksia olisi tärkeää arvioida, sekä mahdollisesti myös arvioimaan alustavia sukupuolivaikutuksia. Lisäksi **eri prosesseja ja tahoja edustavien toimijoiden välille tarvitaan enemmän vuorovaikutusta.** Sukupuolivaikutusten arviointia koskevan tiedon tulee liikkua hallitusohjelmasta ja julkisen talouden suunnitelmasta ja budjetista vastaavilta toimijoilta lainvalmistelijoille.

#### 5.6.4 Raportoidaan talousarvion sukupuoli- ja tasa-arvovaikutuksista

Hankkeen neljäs suositus on talousarvion **sukupuoli- ja tasa-arvovaikutuksia koskevan raportoinnin vahvistaminen**. Avoimuutta ja julkisuutta vaaliva raportointi on tärkeä osa sukupuolitietoista budjetointia. Budjettiesityksen liitteenä oleva tasa-arvoraportti tai -lausunto tai budjettiesitykseen sisällytetty tieto sukupuoli- ja tasa-arvovaikutuksista on tärkeä tietolähde eduskunnalle ja sidosryhmille. Tällä hetkellä sukupuolivaikutuksista raportoidaan ministeriöiden talousarvioesitysten pääluokkaperusteluihin sisällytetyissä yhteenvetotarkasteluissa. Kuten osiossa 5.4.2 tuotiin esiin, tarkastelujen sisältö ja laatu vaihtelevat ministeriöittäin, eikä niissä analysoida talousarvioon liittyvien uusien toimenpiteiden sukupuolivaikutuksia.

Erillinen budjettiesitykseen liitettävä tasa-arvoraportti (esim. Ruotsi, Andalusia, Skotlanti) ei ole Suomessa realistinen tavoite. Tasa-arvotiedon integroimista budjettikirjaan momenttitalolle taas hankaloittaa se, että tavoite on pikemminkin vähentää kuin lisätä budjetin sivumäärää. Realistisin tapa talousarvioesityksen tasa-arvosisällön parantamiseen on **vahvistaa hallinnonalojen pääluokkaperusteluihin sisällytettyjä tasa-arvoa käsitteleviä yhteenvetotarkasteluja**, jotka ministeriöt ovat jo tällä hetkellä velvollisia laatimaan. Samalla yhteenvetotarkastelun funktio tulee selkeyttää.

Yhteenvetotarkastelussa tulisi hallinnonalakohtaisten tasa-arvotavoitteiden asettamisen (ks. osio 5.6.2) lisäksi listata tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavia toimenpiteitä. Ideaalitapauksessa tavoitteisiin liittyvät tasa-arvoindikaattorit olisivat osa yhteenvetotarkastelua (esim. STM talousarvioesitykset 2009–2012) tai soveltuvin osin osa hallinnonalan yleisiä tunnuslukuja. Lisäksi yhteenvetotarkastelun tulisi listata talousarvioon liittyvät, tasa-arvorelevanteiksi tunnistetut uudet toimenpiteet sekä ideaalitapauksessa avata alustavasti niiden sukupuoli- ja tasa-arvovaikutuksia. Varsinainen sukupuolivaikutusten arviointi kirjattaisiin yhä lakiesityksiin. Tämän lisäksi talousarvioesityksissä esitettyjen, ihmisiä koskevien tunnuslukujen ja tilastojen tulisi olla sukupuolitain eriteltyjä. Tärkeintä kuitenkin on, että yhteenvetotarkastelun tasa-arvokirjaukset sisältävät relevantteja tunnuslukuja ja tilastoja, jotka ovat sukupuolitain eriteltyjä.

**Yhteenvetotarkastelun laadintaa tukemaan tarvitaan selkeä, valtiovarainministeriön antama ohjeistus.** Kuten jo tällä hetkellä ohjeistetaan, yhteenvetotarkastelut olisi tärkeää laatia yhteistyössä ministeriöiden talousyksiköiden ja toiminnallisten tasa-arvotyöryhmien kesken. Valtiovarainministeriön budjettiosaston virkamiesten tulisi tarkistaa yhteenvetotarkastelun laatu samalla kun he käyvät läpi ministeriön budjettiehdotuksen. Valtiovarainministeriön tulisi lisäksi seurata koko valtionhallinnon tasolla yhteenvetotarkastelun tasa-arvokirjauksen määrää ja laatua.

**Tasa-arvoa käsittelevän kappaleen sisällyttäminen valtiovarainministeriön laatimiin talousarvioesityksen yleisperusteluihin** parantaisi tasa-arvosisällön näkyvyyttä. Ministeriöiden laatimiin yhteenvetotarkasteluihin perustuva kappale voisi esimerkiksi nostaa esiin tasa-arvonäkökulmasta keskeisimmät uudet toimenpiteet.

Talousarvioesityksen lisäksi raportointia tasa-arvo- ja sukupuolivaikutuksista tarvitaan myös muissa talousarvioprosessin vaiheissa. Ideaalitapauksessa **tasa-arvotietoa sisällytettäisiin kaikkiin budjettiprosessin liittyviin raportteihin ja asiakirjoihin**. Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan tulisi nostaa mietinnössään esiin talousarvion kokonaisuuden ja yksittäisten budjettilakien sukupuolivaikutuksia valiokunnissa käytyjen keskustelujen ja asiantuntijalausuntojen pohjalta. Virastojen ja laitosten sekä ministeriöiden toimintakertomuksiin ja halli-

tuksen vuotuisen eduskunnalle annettavaan vuosikertomukseen tulisi sisällyttää tietoa kuntain tahoja koskevien tasa-arvotavoitteiden saavuttamisesta. Ministeriöiden toimintakertomuksissa ja hallituksen vuosikertomuksessa voisi myös tarjota tietoa raportointivuodelta niiden lakiesitysten määrästä ja osuudesta, joissa on tehty sukupuolivaikutusten arviointi.

### 5.6.5 Tuetaan sukupuolitietoista budjetointia poliittisesti ja valtionhallinnon sisällä

Hankkeen viides suositus on, että **sukupuolitietoista budjetointia tuetaan poliittisesti ja valtionhallinnon sisällä**. Hankkeen suositusten toteuttaminen edellyttää vahvaa poliittista ja valtionhallinnon avaintoimijoiden tukea. Muiden maiden kokemukset sukupuolitietoisen budjetoinnista sekä Suomen valtionhallinnossa tätä hanketta varten tehdyt haastattelut korostavat poliittisen tahdon ja tuen tärkeyttä. Suositusten toimeenpano edellyttää myös sitä tukevia rakenteita.

Tärkein tuenilmaus on, että **hallitus sitoutuu hallitusohjelmassa sukupuolitietoiseen budjetointiin**. Tämä sisältää paitsi sitoutumisen sukupuolivaikutusten arviointiin, myös sitoutumisen sellaiseen talouspolitiikkaan, joka tukee sukupuolten tasa-arvoon liittyviä kansallisia tavoitteita. Suomessa hallitusohjelman painoarvo on suuri, ja hallitusohjelma on myös tärkein talouspolitiikkaa linjaava asiakirja, joka lähettää selkeän viestin ministeriöille. Hallituksen tasa-arvo-ohjelma valmistuu yleensä vasta hallitusohjelmaa seuraavana vuonna. Se on sukupuolitietoisen budjetoinnin kannalta liian myöhään, sillä tärkeimmät talouspolitiikkaa koskevat linjaukset on siinä vaiheessa jo tehty.

**Valtiovarainministeriön on otettava päävastuu sukupuolitietoisen budjetoinnin kehittamisestä ja koordinoinnista**. Muiden maiden kokemukset osoittavat yksiselitteisesti, että valtiovarainministeriön näkyvä rooli ja vetovastuu on elintärkeää sukupuolitietoisen budjetoinnin toimeenpanon onnistumiselle (Elomäki 2018). Sukupuolitietoista budjetointia koskevan ohjeistuksen tulee tulla valtiovarainministeriöstä. Vaikka valtiovarainministeriö on päävastuussa, VM:n tulee kehittää sukupuolitietoista budjetointia yhteistyössä enemmän tasa-arvoasiantuntemusta omaavan STM:n kanssa. Koska sukupuolitietoisen budjetoinnin koordinointi vaatii henkilöresursseja, VM:n budjettiosastolla tulisi olla henkilö, joka kantaa koordinaatiosta vastuun ja jolle on osoitettu tähän työaika.

Sukupuolitietoisen budjetoinnin onnistunut toimeenpano edellyttää myös jokaisen ministeriön johdon (kansliapäälliköt, osastopäälliköt, talousjohtajat) tukea.

Hanke suosittelee, että valtionhallintoon **perustetaan valtiovarainministeriön vetämä sukupuolitietoisen budjetoinnin työryhmä tekemään pitkäjänteistä kehittämistyötä ja viemään hankkeen suosituksia eteenpäin**. Tutkimuskirjallisuuden ja muiden maiden kokemusten perusteella sukupuolitietoisen budjetoinnin koordinaatio vaatii eri instituutioiden ja toimijoiden yhteistyötä. Parhaita tuloksia syntyy, kun budjetista, tasa-arvosta ja eri politiikkaaloista vastaavat toimijat kerätään saman pöydän ääreen. Hanke suosittelee, että työryhmä perustetaan heti syksyllä 2018 ja että siinä on mukana toimijoita valtiovarainministeriöstä, STM:n tasa-arvoyksiköstä sekä muutamasta sektoriministeriöstä, etenkin taloushallinnosta. Etenkin työn alkuvaiheessa kannattaa hyödyntää myös ulkopuolisia asiantuntijoita.

### 5.6.6 Askelmerkit hanketta seuraavalle vuodelle

Yllä esitellyt suositukset ovat laajoja kokonaisuuksia ja edellyttävät useita toimenpiteitä ja toimijoita. Ne tarjoavat suuntaviivoja sukupuolitietoisen budjetoinnille ja sen kehittämiseksi.

Suomen valtionhallinnossa. Jotta kehittämistyö pääsisi hankkeen jälkeen käyntiin, alle on koottu konkreettisia askelmerkkejä hanketta seuraavalle vuodelle. Ne koskevat valtionhallinnon toimijoita. Suosittelemme niiden toteuttamista valtiovarainministeriön johdolla, jotta ministeriö voisi ottaa alusta pitäen vastuun sukupuolitietoisien budjetoinnin kehittämisestä. Vaikka sukupuolitietoinen budjetti on laaja prosessi, askelmerkit liittyvät pääasiassa valtion talousarvioesitykseen, koska se on luonteva paikka aloittaa sukupuolitietoisien budjetoinnin kehittämistyö. Askelmerkkien tähtäimessä on kevään 2019 eduskuntavaalien jälkeen muodostettavan hallituksen ensimmäinen budjetti vuodelle 2020, jonka olisi mahdollista olla ensimmäinen sukupuolitietoisien budjetoinnin periaatteita noudattaen laadittu budjetti.

### Askelmerkit hanketta seuraavalle vuodelle

- **Perustetaan työryhmä** tekemään pitkäjänteistä kehittämistyötä ja viemään hankkeen suosituksia eteenpäin (VM).
- Laaditaan yhdenmukainen ja nykyistä **selkeämpi ohjeistus** ministeriöille sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulman sisällyttämisestä ministeriöiden talousarvioehdotusten pääluokkaperusteluihin (esimerkiksi tasa-arvotavoitteiden, toimenpiteiden ja indikaattorien asettaminen, tasa-arvorelevanttien, sukupuolivaikutusten arviointia vaativien uusien toimenpiteiden tunnistaminen). Tiedotetaan ohjeista ministeriöiden vuoden 2020 talousarvioehdotuksiin liittyvässä pyyntökirjeessä. (VM.)
- Kehitetään **hallinnonalakohtaisia tasa-arvotavoitteita**. Tavoitteiden tulee pohjautua yhtäältä ministeriöiden tunnistamiin tasa-arvohaasteisiin hallinnonalallaan, toisaalta valtioneuvoston tasa-arvoselontekoon, hallituksen tasa-arvo-ohjelmaan ja kansainvälisiin sopimuksiin. Niitä tulee hyödyntää talousarvioehdotuksen yhteenvetotarkastelussa ja tulosohtauksessa. (Ministeriöiden johto, ministeriöiden toiminnalliset tasa-arvoryhmät, STM.)
- Ne ministeriöt, joiden hallinnonalalla toteutetaan veroihin ja etuuksiin kohdistuvia uudistuksia, arvioivat vähintään yhden vuoden 2020 talousarvioesitykseen sisältyvän **vero- ja etuusmuutoksen tulonjakovaikutukset** myös sukupuolinäkökulmasta, luvussa 2 kuvattua menetelmää soveltuvin osin hyödyntäen.
- Ne ministeriöt, joiden hallinnonalalla arvioidaan suunniteltujen reformien työllisyysvaikutuksia, arvioivat vähintään yhden vuoden 2020 talousarvioesitykseen sisältyvän uudistuksen **työllisyysvaikutukset** myös sukupuolinäkökulmasta, luvussa 3 kuvattua menetelmää soveltuvin osin hyödyntäen.
- Ne ministeriöt, joiden hallinnonalalla toteutetaan julkisiin palveluihin liittyviä uudistuksia, arvioivat vähintään yhden vuoden 2020 talousarvioesitykseen sisältyvän **julkisen palvelun muutoksen sukupuolivaikutukset** luvussa 4 kuvattua viitekehystä soveltuvin osin hyödyntäen.
- Sisällytetään tasa-arvoa käsittelevä kappale valtiovarainministeriön laatimiin talousarvioesityksen **yleisperusteluihin** (VM).
- Arvioidaan vuoden 2020 **talousarvioesityksen kokonaisuuden tulonjakovaikutukset** myös sukupuolinäkökulmasta (VM).
- Varmistetaan, että tasa-arvonäkökulma on mukana ilmiöpohjaisen budjetoinnin työryhmän, kestävän kehityksen budjetoinnin työryhmän ja muiden mahdollisten talousarvioprosessin kehittämiseen liittyvien työryhmien työssä (VM).

Yllä olevat askelmerkit ovat sellaisia, että ne voidaan toteuttaa jo olemassa olevien poliittisten sitoumusten perusteella (tasa-arvolaki, valtiovarainministeriön budjetinlaadintamääräys,

hallituksen tasa-arvo-ohjelma). Vaikka suosittelemme, että hallitus sitoutuu sukupuolitietoiseen budjetointiin tulevassa hallitusohjelmassa ja näemme sen tärkeänä tuen ilmaisuna, se ei ole askelmerkkien toteuttamisen kannalta välttämätön.

# TASA-ARVOA TALOUSARVIOON: YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

**Anna Elomäki ja Hanna Ylöstalo**

Tässä *Tasa-arvoa talousarvioon* -hankkeen tulokset yhteenvetävässä raportissa on tarkasteltu tasa-arvotutkimukseen pohjautuen sukupuolittetoista budjetointia Suomessa ja kansainvälisesti, kehitetty eri tieteenalojen lähtökohdista menetelmiä talousarvion sukupuolivaikutusten arviointiin sekä arvioitu Juha Sipilän hallituksen politiikan sukupuolivaikutuksia. Raportissa on myös tehty suosituksia talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin ja sukupuolittetun budjetoinnin kehittämiseen Suomessa.

Talous ja taloutta koskeva päätöksenteko ovat sukupuoli- ja tasa-arvokysymyksiä. Talousarvioon liittyvät päätökset vaikuttavat naisiin ja miehiin sekä sukupuolten tasa-arvoon eri tavoin, usein myös silloin, kun ne vaikuttavat neutraaleilta tai näyttävät kohtelevan kaikkia yksilöitä samalla tavalla sukupuolesta riippumatta. Talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi on yksi keino tuoda konkreettisesti esiin niitä seurauksia, mitä taloutta koskevilla päätöksillä on eri nais- ja miesryhmille ja sukupuolten tasa-arvolle. On tärkeää myös muistaa, että taloudellinen epätasa-arvo on sukupuolittunutta: naiset ovat keskimäärin miehiä heikommassa taloudellisessa asemassa yhteiskunnassa. Sen vuoksi sukupuolittetoinen budjetointi voi parhaassa tapauksessa parantaa sukupuolten tasa-arvoa yhdellä merkittävällä osa-alueella. Naisten taloudellinen itsenäisyys on välttämätön edellytys myös monien muiden tasa-arvokysymysten ratkaisemiseksi.

Sukupuolittetoinen budjetointi ja tasa-arvon edistäminen edellyttävät tahtoa ja tekoja. Poliittinen tuki on sukupuolittetolle budjetoinnille elintärkeää. Se viestittää, että sukupuolten tasa-arvo nähdään yhteiskunnallisesti merkittävänä ja edistämisen arvoisena kysymyksenä. Tasa-arvo ei ole valmis eikä se edisty ilman tekoja ja toimintaa. Viimeaikainen tutkimus osoittaa, että tasa-arvonäkökulmasta edistyneissä maissa kuten Suomessa tasa-arvon edistyminen näyttää pysähtyneen tai ottaneen jopa takapakkia (Dahlerup 2018). Tasa-arvoa ei tulekaan ottaa itsestäänselvytenä: kaikki tasa-arvoa koskevat saavutukset ovat vaatineet työtä, ja ilman konkreettisia toimia tasa-arvon edistämiseksi saavutukset voidaan myös menettää.

Hankkeessa on haluttu laajentaa sukupuolten tasa-arvoa edistävien toimijoiden kenttää. Perinteisempien tasa-arvotoimijoiden, kuten tasa-arvotutkijoiden, tasa-arvoviranomaisten ja naisjärjestöjen ohella tasa-arvon edistäminen sukupuolittetun budjetoinnin keinoin edellyttää myös taloustoimijoiden, kuten valtiovarainministeriön osallistumista. Sukupuolivaikutusten arvioinnin menetelmien kehittäminen puolestaan edellyttää sukupuolinäkökulman mukaan ottamista jo olemassa oleviin tulonjako- ja työllisyysvaikutusten arvioinnin menetelmiin, mahdollisesti myös uusien menetelmien kehittämistä. Parhaaseen mahdolliseen tulokseen päästään monitoimijaisella ja monitieteisellä yhteistyöllä.

## Talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin menetelmät

Tiedon ja tahdon lisäksi sukupuolittetoinen budjetointi edellyttää talousarvioprosessiin sopivia menetelmiä arvioida politiikkatoimien sukupuolivaikutuksia. Hankkeessa tehty menetelmien kehittämistyö on keskittynyt miesten ja naisten taloudelliseen tasa-arvoon, erityisesti politiikkatoimien tulonjakovaikutusten arviointiin sukupuolinäkökulmasta. Talouspolitiikan

vaikutusarvioinnissa on tärkeää muistaa välittömien tulonjakovaikutusten lisäksi vaikutukset ihmisten käyttäytymiseen. Tämä pätee myös sukupuolivaikutusten arviointiin. Tässä hankkeessa käyttäytymisvaikutukset on huomioitu kehittämällä menetelmä työllisyysvaikutusten arviointiin sukupuolinäkökulmasta.

Suomessa sukupuolinäkökulmainen keskustelu politiikkatoimien tulonjako- ja työllisyysvaikutuksista on ennen tätä hanketta ollut vähäistä. Valtionhallinnossa arvioidaan verojen ja etuuksien suoria tulonjakovaikutuksia, mutta ei sukupuolinäkökulmasta. Sukupuolinäkökulma ei tähän mennessä ole myöskään ollut mukana politiikkatoimien työllisyysvaikutusten arvioinnissa ja niitä käsittelevässä tutkimuksessa. Julkisten palveluiden tulonjakovaikutuksia ei Suomen valtionhallinnossa – toisin kuin Ruotsissa – arvioida systemaattisesti lainkaan, ja suomalaista tutkimusta teemasta on yleensäkin vähän.

Kyse ei ole vain Suomen ongelmasta. Kansainvälisten käytäntöjen analyysi (Elomäki 2018) kertoo, että sukupuolinäkökulmaisia laskelmia talousarvion tai sen osien tulonjakovaikutuksista tehdään Euroopassa vähän. Poliitiikan tulonjakovaikutuksia arvioidaan sukupuolinäkökulmasta systemaattisesti osana talousarvioprosessia ainoastaan Ruotsissa. Suurin osa tällä hetkellä Euroopassa tehtävästä arviointityöstä on hallinnon ulkopuolisten toimijoiden – kansalaisjärjestöjen tai tutkijoiden – tekemää. Hankkeessa aloitettu kehittämistyö on siten paitsi uutta Suomessa, myös kansainvälisesti suhteellisen ainutlaatuista. Sukupuolinäkökulmaisia tulonjakolaskelmia voi kuitenkin pitää nousevana trendinä: Suomen lisäksi myös muutamissa muissa maissa (Iso-Britannia, Irlanti, Ranska, Skotlanti) on teetetty tai suunnitellaan selvityksiä tulonjaollisten sukupuolivaikutuksien arvioinnista.

Tässä hankkeessa tehdyille menetelmien kehittämiselle oli kaksi reunaehto. Ensinnäkin, menetelmien tulee olla sovellettavissa valtionhallinnon kiireiseen valmistelutyöhön, eivätkä valmistelevat virkamiehet ole yleensä tutkijoita. Tämä rajasi aikaa vievät ja monimutkaiset menetelmät ulkopuolelle. Toiseksi, menetelmien kehittämistä ohjasi tasa-arvotutkimuksen ja sukupuolentutkimuksen perinteessä tärkeä intersektionaalisuuden periaate. Se tarkoitti tässä hankkeessa sitä, että sukupuolen ohella haluttiin kiinnittää huomiota naisten keskinäisiin ja miesten keskinäisiin eroihin. Intersektionaalisuusnäkökulma on ohjannut sekä menetelmien kehittämistyötä että niiden pohjalta tehtyjä arvioita hallituksen politiikan vaikutuksista. Sukupuolen lisäksi tarkastelussa onkin ollut myös muita muuttujia, kuten ikä, perhetyyppi, tulotaso ja koulutustaso.

Menetelmien kehittämiseen ja käyttöön liittyy lukuisia valintoja. Kun arvioidaan vero- ja etuusmuutosten tai palveluiden muutosten sukupuolivaikutuksia, on esimerkiksi päätettävä, miten tulot jaetaan kotitalouden jäsenten kesken ja minkä ikäiset henkilöt otetaan analyysissä huomioon. Vaikka muualla maailmassa, kuten Ruotsissa, käytössä olevat mallit voivat antaa joitakin vastauksia, on mietittävä käytettävien rajausten sopivuus Suomeen. Jotta valinnat olisivat tulevassa arviointityössä helpompia, tässä hankkeessa on tarkasteltu menetelmiin liittyviä valintoja mahdollisimman läpinäkyvästi, tuotu esiin erilaisia vaihtoehtoja ja perusteltu tehdyt ratkaisut. Oikeita vastauksia ei useisiin kysymyksiin olekaan, joten kyse on myös yhteisymmärryksen luomisesta. Valinnoista on myös käyty keskustelua valtionhallinnon virkamiesten kanssa, jotta ne sopisivat mahdollisimman hyvin vaikutusarvioinnin ja valtionhallinnon arkeen.

Hankkeessa on kehitetty SISU-mikrosimulointimallia hyödyntävä helposti sovellettava intersektionaalinen arviointikehikko, jolla voidaan arvioida vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutuksia eri taustamuuttujia hyödyntäen (Elomäen ja Haatajan toimittama osaraportti, luku 2). Keskeinen osa menetelmää on kehittää sukupuolivaikutusten arviointiin soveltuva henki-



lökohtaisia käytettävissä olevia tuloja kuvaava tulokäsitemalli, joka huomioi samoissa kotitalouksissa asuvien miesten ja naisten väliset tulonerot. Vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutukset esitetään käyttäen elätettävien lasten iällä ja määrällä skaalattua henkilökohtaista tulokäsitemallia, joka sopii hyvin eri perhetyyppien vertailuun ja tulonjakoindeksaattoreiden laskentaan, mutta raportissa esitellään myös muita sukupuolivaikutusten arviointiin soveltuvia henkilökohtaisia tulokäsitemalleja. Sukupuolivaikutuksia ehdotetaan arvioitavaksi usean toisiaan täydentävän indikaattorin avulla. Sen lisäksi, että tarkastellaan muutosten keskimääräisiä vaikutuksia eri mies- ja naisryhmien käytettävissä oleviin tuloihin, on hyödyllistä tarkastella reformeissa hyötyneiden ja hävinneiden osuuksia ja keskimääräisiä hyötyjä ja tappioita. Perinteiset tulonjakoindeksaattorit on päivitetty sukupuolivaikutusten arvioinnin tarpeisiin: tarkastelussa ovat henkilökohtaisten käytettävissä olevien tulojen perusteella lasketun *henkilötaisoisen pienituloisuusasteen* sekä miesten keskinäisiä ja naisten keskinäisiä tuloeroja mittavaan *sukupuolikohtaisen Gini-kertoimen* muutokset.

Lisäksi hankkeessa on kehitetty menetelmä työllisyysvaikutusten arviointiin sukupuolinäkökulmasta (Kotamäen ja Kärkkäisen osaraportti, luku 3). Tasa-arvonäkökulmasta on tärkeää tuoda kokonaisvaikutuksen ohella esiin, keiden työn tarjonta suunnitellun reformin myötä lisääntyy tai vähenee. Hankkeessa kehitetty ja testattu menetelmä hyödyntää SISU-mikrosimulointimallin avulla laskettuja kannustinvaikutuksia ja aiemman tutkimuskirjallisuuden arvioita siitä, miten eri ryhmät reagoivat työnteon kannustimien muutoksiin. Menetelmän avulla voidaan arvioida, miten työnteon kannustimia muuttavat reformit – esimerkiksi muutokset verotuksessa – vaikuttaisivat naisten ja miesten työn tarjontaan. Lainsäädäntömuutosten työn tarjontavaikutukset riippuvat siitä, miten muutokset vaikuttavat työnteon kannustimiin ja kuinka herkästi ihmiset reagoivat kannustimien muutoksiin. Sukupuolittaiset työllisyysvaikutukset riippuvat siten siitä, onko kannustinmuutoksissa sukupuolten välisiä eroja ja siitä, reagoivatko miehet ja naiset kannustinmuutoksiin eri tavoin.

Julkiset palvelut tukevat väestön hyvinvointia ja täydentävät rahallisten tulonsiirtojen kautta tapahtuvaa tulojen uudelleenjakoa. Palveluiden käytössä ja niiden epäsuorissa vaikutuksissa on lisäksi eroja naisten ja miesten välillä. Arviointimenetelmien kehittäminen julkisten palveluiden osalta on kuitenkin haasteellista, koska palveluiden muutosten tulonjakovaikutuksia ei toistaiseksi arvioida Suomessa lainkaan, toisin kuin esimerkiksi Ruotsissa. Myös arvioinnissa tarvittavia yksilötason aineistoja palveluiden käytöstä puuttuu.

Hankkeessa (Vaalavuon osaraportti, luku 4) on kehitetty laaja viitekehys, jota soveltamalla voidaan hahmottaa julkisten palveluiden muutosten suoria ja epäsuoria sukupuolivaikutuksia talousarviota tai lainsäädäntöä valmisteltaessa silloinkin, kun yksilötason aineistoa palveluiden käytöstä ei ole saatavilla. Viitekehysten ytimenä on empiiriseen aineistoon perustuva analyysi palvelua käyttävistä sukupuolen ja muiden taustamuuttujien mukaan. Analyysissa palvelusta saatava etuus ja sen muutokset kohdistetaan yksilöille eri palveluita koskevien käyttäjäprofiilien mukaan. Sukupuolivaikutuksia ehdotetaan arvioitavan myös kaikkien niiden henkilöiden näkökulmasta, joita palveluun tehtävä muutos koskettaa, esimerkiksi palvelun työntekijät ja epävirallisen hoivan tarjoajat. Lisäksi on tuotu tulevan kehitystyön pohjaksi ilmi, mitä kaikkia näkökulmia julkisten palveluiden tulonjaollisten sukupuolivaikutusten arviointiin liittyy niin metodologian, teorian kuin käytännön soveltamisen kannalta.

Ohjelmakoodit vero- ja etuusmuutosten ja työllisyysvaikutusten arviointiin ovat avoimesti kaikkien SISU-mikrosimulointimallin käyttäjien saatavilla SISU-mallin etäkäyttöympäristössä. Kehitettyjä menetelmiä voidaan siten helposti hyödyntää valtionhallinnossa sekä esimerkiksi eduskunnan tietopalvelussa. Avoimesti saatavilla olevat koodit mahdollistavat myös menetelmien jatkokehittämisen. Toivommekin, että tämä raportti houkuttelee mikrosimulointiin ja



tulonjakotutkimukseen perehtyneitä tutkijoita ottamaan sukupuolivaikutukset tutkimuskoh-  
teeksi ja kehittämään arviointimenetelmiä edelleen.

Eniten jatkotyöstöä vaativat julkisten palveluiden vaikutusten arvioinnin menetelmät, joiden  
kehittämisessä otettiin tämän hankkeen myötä vasta ensiaskeleet. Kehittämistyön ensim-  
mäisenä tavoitteena tulisi olla aineistopohjan parantaminen niin, että palveluiden käyttäjistä  
kerättäisiin tietoa sukupuolen mukaan eritellysti. Nykyisin tällaista tietoa on saatavilla hyvin  
etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita koskevista rekistereistä. Sen sijaan kulttuuri-  
, liikunta- ja nuorisopalvelujen käyttäjistä on olemassa vain vähän tietoa. SISU-mikrosimu-  
lointimallia tulisi kehittää niin, että malliin vietäisiin rekisteritietoja palveluiden käytöstä.

Sukupuolivaikutusten arvioinnin menetelmien kehittäminen ei ole vain nimenomaisesti tähän  
tarkoitukseen luotujen hankkeiden tehtävä. Sukupuolivaikutusten arviointia hyödyttäviä vai-  
kutuservioinnin menetelmiä kehitetään myös tämän hankkeen ulkopuolella. Esimerkiksi  
THL:n hankkeessa SISU-malliin on jo viety rekisteritietoja sosiaali- ja terveyspalveluiden  
käytöstä ja asiakasmaksuista, ja THL:n ja VATT:n hankkeessa kehitetään tällä hetkellä ra-  
kenteellista mallia työllisyysvaikutusten ja työn tarjonnan muutokset sisältävien dynaamisten  
tulonjakovaikutusten arviointiin. Valmistuessaan nämä hankkeet tulevat hyödyttämään myös  
sukupuolivaikutusten arviointia. Sukupuolinäkökulma olisi hyödyllistä ottaa huomioon kai-  
kissa vaikutuserviointiin liittyvässä kehitystyössä.

Menetelmien soveltamiseen politiikkatoimien sukupuolivaikutusten arvioinnissa liittyy useita  
avoimia kysymyksiä, jotka tulevat ratkaistaviksi, kun menetelmiä testataan käytännössä. On  
esimerkiksi syytä pohtia, miten hankkeessa kehitetyt menetelmät ovat vuorovaikutuksessa  
nykyään tehtävän lakiesitysten sukupuolivaikutusten arvioinnin kanssa. Sukupuolinäkökul-  
mainen tulonjakovaikutusten arviointi ei voi korvata Suomessa tällä hetkellä tehtävää, tilas-  
toja ja tutkimusta hyödyntävää kuvailevaa sukupuolivaikutusten arviointia, mutta se voi vah-  
vistaa sitä tuottamalla uutta tietoa politiikkatoimien sukupuolittuneista tulonjakovaikutuksista.

Tähän liittyy myös kysymys siitä, nähdäänkö sukupuolinäkökulmaiset tulonjako- ja työlli-  
syysvaikutuslaskelmat osana sukupuolivaikutusten arviointia vai osana tulonjakovaikutusten  
ja työllisyysvaikutusten arviointia. Jos tulonjakovaikutusten arvioinnissa olisi aina mukana  
sukupuolinäkökulma, tarkoittaisi se isoa muutosta nyky menetelmiin, sillä kotitalouskohtaisen  
analyysin sijaan pitäisi katsoa muutoksia aina henkilötasolla. Tämä ei todennäköisesti ole  
ainakaan lyhyellä tähtäimellä realistinen tavoite, vaan sukupuolinäkökulmainen tulonjakovai-  
kutusten arviointi on ainakin aluksi syytä tehdä osana sukupuolivaikutusten arviointia tai eril-  
lisenä tulonjakovaikutusten arvioinnin osana.

Kaiken kaikkiaan kehitettyjä menetelmiä hyödynnettäessä on muistettava, että sukupuolten  
tasa-arvo on kiistanalainen ja muuttuva käsite, jonka sisällöstä käydään jatkuvaa neuvotte-  
lua. Jos ei ole selvää, mitä sukupuolten tasa-arvolla tarkoitetaan, sukupuolivaikutusten arvi-  
ointi jää väkisin puolitiehen. Sukupuolivaikutusten arviointi tarvitsee siten tuekseen selkeitä  
tasa-arvotavoitteita, joita vasten havaittuja vaikutuksia voidaan peilata (ks. Elomäen ja Ylö-  
s-talon osaraportti, luku 5). Näiden tavoitteiden kirkastaminen on poliittisten päättäjien teh-  
tävä. Tekniset laskelmat eivät myöskään välttämättä suoraan kerro, edistääkö reformi tasa-  
arvoa vai ei. Esimerkiksi jos reformi vaikuttaa naisten työn tarjontaan miesten työn tarjontaa  
enemmän, ei se tarkoita suoraan, että reformi olisi hyväksi tai huonoksi tasa-arvolle. Suku-  
puolivaikutusten arviointi tarvitseekin tuekseen taustatietoa työmarkkinoiden ja muiden elä-  
män osa-alueiden sukupuolittuneista rakenteista ja syistä miesten ja naisten välillä havaittu-  
jen erojen taustalla – esimerkiksi miksi naiset reagoivat miehiä herkemmin työnteon kannus-  
timien muutokseen.

## Hallituksen politiikan tulonjakovaikutukset sukupuolinäkökulmasta

Vaikka sukupuoleen liittyviä kysymyksiä on sivuttu joissain talouspolitiikan vaikutuksia arvioivissa selvityksissä (esim. Honkanen 2018; Lehtelä ym. 2017; Mukkila ym. 2017; Mukkila ym. 2018; Kärkkäinen 2016a; 2016b), ei Suomessa harjoitetun talouspolitiikan sukupuolivaikutuksista ole ennen tätä raporttia tuotettu kattavaa tietoa.

Raportissa Juha Sipilän hallituksen politiikan sukupuolivaikutuksia on analysoitu systemaattisimmin verojen ja etuuksien muutosten osalta. Vaikutuksia on arvioitu kolmella eri tasolla. Ensinnäkin on arvioitu vuosien 2016–2018 reformien kumulatiiviset vaikutukset. Toiseksi on arvioitu vuosien 2016, 2017 ja 2018 talousarvioiden kokonaisvaikutukset eli vuositason reformien yhteisvaikutukset. Lisäksi on arvioitu viiden yksittäisen reformin vaikutuksia. Tehdyt arvioinnit tarjoavat kattavan kuvan hallituksen politiikan sukupuolivaikutuksista. Ne tarjoavat esimerkkejä siitä, kuinka sukupuolivaikutuksia voitaisiin arvioida valtionhallinnossa päätöksentekoprosessin eri vaiheissa. Arvioinneissa käytetty henkilökohtainen tulokäsite (ns. modifioitu henkilökohtainen käytettävissä oleva rahatulo) huomioi samoissa kotitalouksissa asuvien miesten ja naisten väliset tuloerot ja parantaa eri perhetyypeissä asuvien miesten ja naisten vertailtavuutta huomioimalla elätettävien lasten määrän ja iän

Raportti paljastaa, että hallituksen vuosina 2016–2018 tekemät vero- ja etuusmuutokset ovat keskimäärin hyödyttäneet sekä naisia että miehiä, mutta miehet ovat hyötäneet hallituksen politiikasta naisia enemmän. Kolmen vuoden aikana miesten modifioidut henkilökohtaiset käytettävissä olevat rahatulot kasvoivat reformien seurauksena 0,60 prosenttia ja naisten tulot 0,51 prosenttia. Miesten vastaavat tulot kasvoivat keskimäärin 450 euroa ja naisten 306 euroa.

Vaikka valtaosa suomalaisista – 61 prosenttia miehistä ja 54 prosenttia naisista – hyötyi vero- ja etuusmuutosten yhteisvaikutuksista yli 50 euroa vuositasolla, reformit tuottivat myös häviäjiä. Naisten käytettävissä olevat tulot ovat pienentyneet suhteessa useammin ja enemmän kuin miesten. 55 prosenttia hallituksen toimien johdosta yli 50 euroa vuositasolla hävinneistä noin puolesta miljoonasta henkilöstä oli naisia, ja näiden naisten käytettävissä olevat tulot pienenevät 0,41 prosenttiyksikköä enemmän kuin reformeissa hävinneiden miesten (naiset -2,29 prosenttia ja miehet -1,88 prosenttia). Etenkin sosiaalietuuksien indeksileikkaukset ja -jäädytykset ovat heikentäneet naisten ja miesten taloudellista tasa-arvoa.

Hyödyt ja tappiot ovat kohdentuneet eri mies- ja naisryhmille eri tavoin, ja eri mies- ja naisryhmien väliset erot ovat selvästi suuremmat kuin miesten ja naisten keskimääräiset erot. Hallituksen politiikasta hyöttyivät useammin työikäiset (hyötyjiä yli 60 prosenttia miehistä ja naisista) kuin eläkeikäiset miehet ja naiset (hyötyjiä 37 prosenttia miehistä ja 25 prosenttia naisista). Työikäisten hyödyt olivat myös suuremmat kuin 65 vuotta täyttäneiden. Vuosien 2016–2018 reformeista hyöttyneiden naisten ja miesten osuus kasvoi siirryttäessä alemmilla ylemmille tulotasoille aina yhdeksänteen tulodesiiliin asti, joskin samalla suhteellinen hyöty väheni. Reformeissa hävinneiden osuus oli sen sijaan suurin alimmilla tulotasoilla. Tappioiden suhteellinen suuruusluokka oli suurin alimmissa tulokymmenyksissä, mutta euroina eniten menettivät ylimpiin tulokymmenyksiin kuuluvat.

Kolmen vuoden yhteisvaikutusten seurauksena sekä miesten että naisten henkilötasoinen pienituloisuusaste kasvoi, miesten 0,23 prosenttiyksikköä ja naisten 0,32 prosenttiyksikköä. Naisten keskinäisen tulonjaon epätasaisuus kasvoi hieman enemmän kuin miesten (sukupuolikohtaisen Gini-kertoimen muutos miehillä 0,09 ja naisilla 0,19 prosenttiyksikköä).

Työllisyysvaikutusten sukupuolenmukaista arviointimenetelmää testattiin yhteen Sipilän hallituksen toteuttamaan reformiin, vuoden 2016 työtulovähennyksen korotukseen. Testi osoittaa, että politiikkatoimet eivät vaikuta naisten ja miesten työn tarjontaan samalla tavalla. Työtulovähennyksen työllisyysvaikutukseksi arvioitiin yhteensä 9 500 henkilötyövuotta, josta naisten osuus oli lähes kaksi kolmasosaa (6 300 henkilötyövuotta). Ero johtuu yhtäältä siitä, että työtulovähennyksen korotus alentaa naisten työllistymisveroastetta enemmän kuin miesten, toisaalta siitä, että naisten arvioidaan reagoivan työnteon kannustimien muutokseen miehiä herkemmin. Työllisyysvaikutukset kohdentuivat eri mies- ja naisryhmiin eri tavoin. Esimerkiksi sekä miehillä että naisilla työllisyyden kasvu kohdentui suhteellisesti matalasti koulutettuihin, mutta naisilla työllisyys kasvoi suhteellisesti enemmän naimisissa tai avoliitossa olevilla, miehillä taas ei avoliitossa tai naimissa olevilla. Testin perusteella voi sanoa, että työllisyysvaikutuksia on syytä arvioida sukupuolinäkökulmasta. Sukupuolinäkökulmainen arviointi antaa todenmukaisemman kuvan tilanteesta eli siitä, keiden työn tarjonta todennäköisesti lisääntyy tai vähenee politiikkatoimien seurauksena.

Menetelmää ja viitekehystä palveluiden muutosten sukupuolivaikutusten arviointiin havainnollistettiin analysoimalla lyhyesti neljää Sipilän hallituksen reformia: 10 miljoonan euron lisärahoitus lastensuojeluun ja lapsiperheiden kotiapuun (2016), korkeakoulujen rahoituksen vähentäminen 75 miljoonalla eurolla (2016), tasasuuruisten asiakasmaksujen 27,5 prosentin korotus (2016) sekä vanhusten kotihoitoon osoitettu 4,8 miljoonan euron lisämääräraha (2017).

Yhtenä keskeisenä tuloksena voidaan kaiken tässä hankkeessa tehtyjen arviointien osalta pitää sitä, että intersektionaalinen tarkastelu, joka ottaa sukupuolinäkökulman lisäksi huomioon muita taustamuuttujia kuten iän, perhetyypin ja tulotason, on vaikutusarvioinnissa tarpeellinen. Se tarkoittaa merkittäväällä tavalla politiikkatoimien vaikutuksista syntyvää kuvaa. Kuten vero- ja etuusmuutoksia sekä työllisyysvaikutuksia käsittelevistä laskelmista huomataan, ovat erot sukupuoliryhmien sisällä monesti suurempia kuin ryhmien välillä.

## Suosituksat kehittämistyölle

Tämän hankkeen muiden maiden hyvien käytäntöjen tunnistamiseen ja valtionhallinnon toimijoiden haastatteluihin perustuvat suositukset sukupuolitietoisen budjetoinnin ja talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin kehittämiseksi ovat:

1. Lanseerataan sukupuolitietoisen budjetoinnin käsite
2. Kytetään sukupuolitietoinen budjetointi kansallisiin ja hallinnonalakohtaisiin tasa-arvotavoitteisiin
3. Laajennetaan sukupuolivaikutusten arviointi lakiesityksistä talousarvioon
4. Raportoidaan talousarvion sukupuoli- ja tasa-arvovaikutuksista systemaattisesti
5. Tuetaan sukupuolitietoista budjetointia poliittisesti ja valtionhallinnon sisällä

Hankkeessa suositellaan, että nykyiset sukupuolitietoiseen budjetointiin liittyvät käytännöt (lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointi, talousarvioesityksen tasa-arvokirjaukset ja tasa-arvonäkökulman sisällyttäminen tulosohjaukseen) sekä tässä hankkeessa kehitetyt uudet käytännöt kootaan sukupuolitietoisen budjetoinnin käsitteen alle. Näin voidaan hyödyntää sukupuolitietoiseen budjetointiin liittyvää kansainvälistä nostetta sekä osallistaa budjetitoimijoita prosessiin heille tutummalla kielellä. Käsitettä lanseerattaessa on tarjottava selkeä visio siitä, mitä sukupuolitietoinen budjetointi on, miksi sitä tehdään ja mitä hyötyä siitä on. Muiden maiden kokemusten ja aiemman tutkimuksen perusteella on tärkeää korostaa, että sukupuolitietoinen budjetointi on hyvää budjetointia. On esimerkiksi hyvä tuoda esiin sen

merkitys budjettiprosessin keskeisten tavoitteiden, kuten vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden, näkökulmasta.

Hankkeen toinen suositus on, että Suomessa kytketään sukupuolitietoinen budjetointi kansallisiin ja hallinnonalakohtaisiin tasa-arvotavoitteisiin. Hallinnonaloilla tämä edellyttää hallinnonalakohtaisten tasa-arvotavoitteiden asettamista ja kansallisella tasolla tavoitteiden selkeyttämistä. Tasa-arvotavoitteiden ja niihin liittyvien toimenpiteiden ja tunnuslukujen asettaminen on keskeinen sukupuolitietoisesta budjetoinnin käytäntö kansainvälisesti. Selkeät kansalliset ja hallinnonalakohtaiset tasa-arvotavoitteet helpottavat sukupuolivaikutusten arviointia tarjoamalla ymmärryksen siitä, mitä tasa-arvo tarkoittaa ja minkälaisia tavoitteita vasten vaikutuksia tulisi arvioida.

Hankkeen kolmas suositus on, että sukupuolivaikutusten arviointi laajennetaan lainvalmistelun aikana tapahtuvasta yksittäisten toimenpiteiden arvioinnista koko laajaan talousarvioprosessiin, joka pitää sisällään hallitusohjelman, valtiontalouden kehukset ja julkisen talouden suunnitelman, talousarvion, talousarviota toteuttavan lainsäädännön ja tulosoikeuden. Kun sukupuolivaikutusten arviointi kohdistuu lakiesitysten ohella talousarvioesitykseen, huomio kiinnittyy yksittäisten toimenpiteiden sijaan hallituksen politiikan kokonaisuuteen, sillä talousarvioesitys tuo yhteen kaikki uudet toimenpiteet eri hallinnonaloilta. Lisäksi sukupuolivaikutusten arvioinnin laajentaminen koko laajaan talousarvioprosessiin tarjoaa mahdollisuuden aikaistaa sukupuolivaikutusten arviointia tai ainakin sukupuolinäkökulmasta merkittävien uudistusten tunnistamista.

Hankkeen neljäs suositus on talousarvion sukupuoli- ja tasa-arvovaikutuksia koskevan raportoinnin vahvistaminen. Talousarvioesityksen tasa-arvosisältöä voidaan parantaa vahvistamalla hallinnonalojen pääluokkaperusteluihin sisällytettyjä tasa-arvoa käsitteleviä yhteenvedotarkasteluja ja sisällyttämällä tasa-arvoa käsittelevä kappale valtiovarainministeriön laatiin talousarvioesityksen yleisperusteluihin. Talousarvioesitykseen sisällytetty tieto sukupuoli- ja tasa-arvovaikutuksista on tärkeä tietolähde eduskunnalle ja sidosryhmille.

Hankkeen viides suositus on, että sukupuolitietoista budjetointia tuetaan poliittisesti ja valtionhallinnon sisällä. Hankkeen suositusten toteuttaminen edellyttää vahvaa poliittista ja valtionhallinnon avaintoimijoiden tukea. Muiden maiden kokemukset sukupuolitietoisen budjetoinnista sekä Suomen valtionhallinnossa tätä hanketta varten tehdyt haastattelut korostavat poliittisen tahdon ja tuen tärkeyttä. Suositusten toimeenpano edellyttää myös sitä tukevia rakenteita. Valtiovarainministeriö on valtionhallinnossa sukupuolitietoisesta budjetoinnin avaintoimija, ja kehittämistyön tulisi tapahtua valtiovarainministeriön vetovastuulla.

Keväällä 2019 pidetään seuraavat eduskuntavaalit. Hallituksen julkilausutuilla sitoumuksilla sukupuolten tasa-arvon edistämiseen on ollut valtava merkitys sukupuolten tasa-arvon kehittämistyölle, sillä se on taannut tälle työlle poliittisen tuen ja osoittanut ne konkreettiset alueet, joilla hallituskaudella edistetään sukupuolten tasa-arvoa. Tässä raportissa on tehty avaus systemaattisen sukupuolitietoisesta budjetoinnin aloittamiselle Suomessa, mutta sen toteuttaminen vaatii paljon työtä. Hallituksen sitoutuminen sukupuolitietoiseen budjetointiin antaisi tälle työlle korvaamattoman tuen. Tulevalla hallituksella on mahdollisuus myös ottaa sukupuolinäkökulma huomioon taloutta koskevassa päätöksenteossaan alusta alkaen ja siten ottaa merkittävä askel eteenpäin sukupuolten tasa-arvon edistämisessä. Tämä raportti tarjoaa siihen välineitä.

Sukupuolitietoista budjetointia on kuitenkin mahdollista toimeenpanna systemaattisemmin ja talousarvion sukupuolivaikutuksia arvioida paremmin jo olemassa olevien poliittisten si-

toumusten, kuten tasa-arvolain, valtiovarainministeriön budjetinlaadintamääräyksen ja hallituksen tasa-arvo-ohjelman pohjalta. Hanke tarjoaakin laajojen suositusten lisäksi konkreettiset askelmerkit, joiden avulla vuoden 2020 budjetti on mahdollista laatia sukupuolitietoisemmin (ks. Elomäen ja Ylöstalon osaraportti, luku 5.)

## LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA

- Aaberge R, Bhuller M, Langørgen A, Mogstad M (2010). The distributional impact of public services when needs differ. IZA discussion paper, no. 4826. <http://ftp.iza.org/dp4826.pdf>
- Aaberge R, Langørgen A (2006). Measuring the benefits from public services: the effects of local government spending on the distribution of income in Norway. *Review of Income and Wealth* 52(1): 61–83.
- Ahola E, Honkanen P, Sirviö M (2015). Hallitusohjelma ja eläkeläisten toimeentulo. Helsinki: Kela, Työpapereita 77. <http://hdl.handle.net/10138/156254>
- Angelov N, Johansson P, Lindahl E (2016). Parenthood and the gender gap in pay. *Journal of Labor Economics* 34(3).
- Alesina A, Ichino A, Karabarbounis L (2011). Gender-based taxation and the division of family chores. *American Economic Journal: Economic Policy* 3(2): 1–40.
- Avram S, Popova D, Rastrigina O (2016). Accounting for gender differences in the distributional effects of tax and benefit policy changes. Euromod Working Paper Series EM 7/16. <https://www.euromod.ac.uk/publications/accounting-gender-differences-distributional-effects-tax-and-benefit-policy-changes>
- Bargain O, Orsini K, Peichl A (2014). Comparing labor supply elasticities in Europe and the United States – New results. *Journal of Human Resources* July 1, 49:723–838.
- Barnett K, Grown C (2004). Gender impacts of government revenue collection: The case of taxation. Taxation and Gender Impacts doc 27/1/04. Lontoo: Commonwealth Secretariat.
- Bennett F (2013). Researching within-household distribution: overview, developments, debates, and methodological challenges. *Journal of Marriage and Family* 75(3): 582–597.
- Blau F, Kahn L (2007). Changes in the labor supply behavior of married women: 1980–2000. *Journal of Labor Economics* 25(3): 393–438.
- Blossfeld HP, Drobnič S (2001). Theoretical perspectives on couples' careers. Teoksessa Blossfeld HP, Drobnič S (toim.) *Careers of couples in contemporary society. From male breadwinner to dual-earner families*. Oxford: Oxford University Press, 16–50.
- Blundell R, Macurdy T (1999). Labor supply: A review of alternative approaches. In Ashenfelter O, Card D (toim.) *Handbook of labor economics, Volume 3A*. Amsterdam, New York and Oxford: Elsevier Science, North-Holland, 1559–1695.
- Blundell R, Bozio A, Laroque G (2011). Extensive and intensive margins of labour supply: Working hours in the US and UK. IFS Working paper 01/11.
- Blundell R, Costa Dias M, Meghir C, Shaw J (2016). Female labor supply, human capital, and welfare reform. *Econometrica* 84(5): 1705–1753.
- Bonin H, Kempe W, Schneider H (2002). Household labor supply effects of low-wage subsidies in Germany. IZA DP No. 637.
- Boschini A, Gunnarsson K (2018). Gendered trends in income inequality. Teoksessa *Increasing income inequality in the Nordics. Nordic Economic Policy Review 2018. TemaNord 2018:519*. Nordic Council of Ministers: 100–135.
- Bredemeier C (2015). Household specialization and the labor-supply elasticities of women and men. Working Paper Series in Economics 81. University of Cologne, Department of Economics.

Bredemeier C, Gravert J, Juessen F (2016). Estimating Labor-Supply Elasticities with Joint Borrowing Constraints of Couples. IZA Discussion Papers 10267.

Browne J (2011). The impact of tax and benefit reforms by sex: some simple analysis. IFS Briefing Note 118. <https://www.ifs.org.uk/publications/5610>

Budlender, D (2015). Budget call circulars and gender budget statements in the Asia Pacific: A review. New York: UN Women. <http://asiapacific.unwomen.org/en/digital-library/publications/2016/05/budget-call-circulars-and-gender-budget-statements-in-the-asia-pacific>

Budlender, D ym. (2002). Gender budgets make cents: Understanding gender responsive budgets. Lontoo: Commonwealth Secretariat. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Gender-Budgets-Make-Cents-Understanding-Gender-Responsive-Budgets.pdf>

Calmfors L, Roine J (toim.) (2018). Increasing Income Inequality in the Nordics. Nordic Economic Policy Review 2018. TemaNord 2018:519.

Canberra Group (2011). Handbook on Household Income Statistics. Second edition. Geneva: United Nations. [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/groups/cgh/Canberra\\_Handbook\\_2011\\_WEB.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/groups/cgh/Canberra_Handbook_2011_WEB.pdf)

Chetty R, Guren A, Manoli D, Weber A (2011). Are Micro and Macro Labor Supply Elasticities Consistent? A Review of Evidence on the Intensive and Extensive Margins. American Economic Review 101: 471–475.

Chiappori PA, Meghir C (2015). Intra-household Inequality. Teoksessa Atkinson AB, Bourguignon F (toim.) Handbook of Income Distribution. Amsterdam: Elsevier, 1369–1418.

Costas Dias M, Elming W, Joyce R (2016). The Gender Wage Gap: The Institute for Fiscal Studies.

Dahlerup D (2018). Has Democracy Failed Women? Cambridge: Polity Press.

Downes R, von Trapp L, Nicole C (2016). Gender budgeting in OECD countries. OECD Journal on Budgeting 2016/3. <http://www.oecd.org/gender/Gender-Budgeting-in-OECD-countries.pdf>

Eduskunnan tietopalvelu (2017). Lainsäädäntömuutosten vaikutus tulonjakoon 2015–2018. Muistio 01.09.2017. [http://www.vasemmisto.fi/wp-content/uploads/2017/09/Eduskunnan-tietopalvelu-tulon-jako\\_2017\\_09.pdf](http://www.vasemmisto.fi/wp-content/uploads/2017/09/Eduskunnan-tietopalvelu-tulon-jako_2017_09.pdf)

Elomäki A (2018). Sukupuolitietoinen budjetointi – muiden maiden hyvät käytännöt. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 22/2018. Valtioneuvoston kanslia. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160804>

--- (2014). Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen Suomen valtionhallinnossa 2004–2014. Arvioiva selvitys. Helsinki: STM. <https://www.julkari.fi/handle/10024/125563>

Elomäki A, Kantola J, Koivunen A ja Ylöstalo H (2016a). Kamppailu tasa-arvosta: tunne, asiantuntijuus ja vastarinta strategisessa valtiossa. Sosiologia 53(4): 377–395.

--- (2016b). Tasa-arvo tyhjenee sukupuolesta suomalaisessa politiikassa. Poliitikasta.fi 7.3.2016. <https://politiikasta.fi/tasa-arvo-tyhjenee-sukupuolesta-suomalaisessa-politiikassa/>

Elomäki A, Ylöstalo H (2017). Tasa-arvopolitiikan U-käännös? Hallituksen tasa-arvo-ohjelmat hallinnan välineenä. Poliitikka 59(2): 82–95.

Elson D (2016). Gender budgeting and macro economic policy. Teoksessa Campbell J, Gillespie M (toim.) Feminist Economics and Public Policy: Reflections on the Work and Impact of Ailsa McKay. Abingdon: Routledge IAFPE Advances in Feminist Economics, 29–40.

Eläketurvakeskus (2017). Suomen työeläkevakuutetut 2016. Eläketurvakeskuksen tilastoja 13/2017. SVT. Sosiaaliturva 2017. Helsinki: Eläketurvakeskus 2017.



Euroopan komissio (2017). The EU Mutual Learning Programme in Gender Equality. The impact of tax systems on gender equality Sweden, 13–14 June 2017. Summary report. European Commission.

Euroopan neuvosto (2005). Council of Europe final report of group of specialists on gender budgeting. Strasbourg: Directorate of Human Rights, Council of Europe. <https://rm.coe.int/1680596143>

European Institute for Gender Equality (EIGE) (2017). Gender impact assessment. Luxembourg: Office of the European Union. <http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/gender-impact-assessment>

Eurostat (2013). The distributional impact of public services in European countries. Eurostat Methodologies and Working Papers. 2013 edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Falkingham J, Hills J (toim.) (1995). The dynamic of welfare. The welfare state and the life cycle. Prentice Hall: Harvester Wheatsheaf.

Flood L, Jansson F, Pettersson T, Sundberg O, Westerberg A (2012). SESIM III – A Swedish dynamic micro simulation model. The Handbook of SESIM. [www.sesim.org](http://www.sesim.org)

Frick JR, Grabka M, Smeeding TM, Tsakloglou P (2010). Distributional effects of imputed rents in five European countries. Journal of Housing Economics. 19(3): 167–179.

Garfinkel I, Rainwater L, Smeeding T (2005). Welfare state expenditures and the redistribution of well-being: children, elders and others in comparative perspective. Luxembourg Income Study. Working Paper no. 387, Luxembourg.

Garfinkel I, Rainwater L, Smeeding T (2006). A re-examination of welfare states and inequality in rich nations: how in-kind transfers and indirect taxes change the story. Journal of Policy Analysis and Management 25(4): 897–919.

Goldin C (2014). A Grand Gender Convergence: Its Last Chapter. American Economic Review 104(4): 1091–1119.

Grown C, Valodia I (toim.) (2010). Taxation and gender equity: A comparative analysis of direct and indirect taxes in developing and developed countries. Lontoo: Routledge.

Gunnarsson Å, Schratzenstaller M, Spangenberg U (2017). Gender Equality in taxation in the European Union. Study for the FEMM Committee. European Union, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs. <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>

Haataja A (2016). Pieniä ja suuria reformeja pienten lasten perheille suunnatuissa perhevapaissa ja etuuksissa. Teoksessa Haataja A, Airio I, Saarikallio-Torp M ja Valaste M (toim.) Laulu 573 566 perheestä. Lapsiperheet ja perhepolitiikka 2000-luvulla. Helsinki: Kelan tutkimus, 36–79.

Haataja A, Airio I, Saarikallio-Torp M, Valaste M (2016). Lapsiperheet 2000-luvulla. Teoksessa Haataja A, Airio I, Saarikallio-Torp M ja Valaste M (toim.) Laulu 573 566 perheestä. Lapsiperheet ja perhepolitiikka 2000-luvulla. Helsinki: Kelan tutkimus, 8–26.

Haataja A, Pykkänen E (2014). Verotus ja tasa-arvo – ei suomalainen ongelma? Sukupuolentutkimus – Genusforskning 27(3): 30–34.

--- (2009). Verotus ja sukupuolten välinen tasa-arvo. Teoksessa Alaja A (toim.) Oikeudenmukainen verotus – mistä rahat yhteiseen hyvinvointiin? Kalevi Sorsa Säätiön julkaisuja 2/2009. Jyväskylä: Kalevi Sorsa Säätiö, 143–167.

Haataja A, Hämäläinen U (2010). Viekö haikara tasa-arvon? Puolisoiden väliset tuloerot lapsiperheissä. Teoksessa Hämäläinen U, Kangas O (toim.): Perhepiirissä. Helsinki: Kelan tutkimusosasto. <http://hdl.handle.net/10138/17471>

Harberger AC (1971). Three Basic Postulates for Applied Welfare Economics: An Interpretive Essay. Journal of Economic Literature 9(3): 785–797.

HE 141/2017 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain, Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain 36 ja 37 §:n sekä maatalousyrittäjien työterveyshuollon eräiden kustannusten korvaamisesta valtion varoista annetun lain 1 §:n muuttamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2017/20170141>

HE 139/2017 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opintotukilain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2017/20170139>

HE 136/2017. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2017/20170136>

HE 125/2017. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi takuueläkkeestä annetun lain 8 §:n, vammaisetuuksista annetun lain 9 §:n sekä Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain 35 ja 70 §:n muuttamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2017/20170125>

HE 123/2017. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien vuoden 2018 indeksitarkistuksista sekä kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2017/20170123>

HE 107/2017. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vuoden 2018 tuloveroasteikosta ja tuloverolain muuttamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2017/20170107>

HE 176/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle yrittäjävähennyistä koskevaksi lainsäädännöksi. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE\\_176+2016.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_176+2016.aspx)

HE 163/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sairausvakuutuslain muuttamisesta. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE\\_163+2016.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_163+2016.aspx)

HE 151/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2016/20160151>

HE 149/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien vuoden 2017 indeksitarkistuksista sekä laeiksi kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2016/20160149>

HE 70/2015. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lapsilisälain ja elatustukilain 4 §:n muuttamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2015/20150070>

HE 40/2015. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opintotukilain muuttamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2015/20150040>

HE 31/2015. Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2016 tuloveroasteikkolaiksi sekä laeiksi eräiden muiden lakien muuttamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2015/20150031>

HE 37/1992. Hallituksen esitys Eduskunnalle lapsilisälaiksi. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1992/19920037>

Himmelweit S (2018). Gender equality impact assessment: A core element of gender budgeting. Teoksessa. Klatzer ym. (toim.) Gender Budgeting in Europe. New York: Palgrave.

Himmelweit S, Santos C, Sevilla A, Sofer C (2013). Sharing of Resources Within the Family and the Economics of Household Decision Making. Journal of Marriage and Family 75(3): 625–639.

Hobson B (1990). No exit, no voice. Women's economic dependency and welfare state. Acta Sociologica 33(3).

Holli AM (2012). Kriittisiä näkökulmia tasa-arvon tutkimukseen. Teoksessa Kantola J, Nousiainen K, Saari M (toim.) Tasa-arvo toisin nähtynä: oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen. Helsinki: Gaudeamus, 73–96.

Honkanen P (2018). Esimerkki- ja simulointilaskelmia sosiaaliturvan muutoksista 2012–2019. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry. [https://www.soste.fi/media/pdf/tiedotteet/soste\\_sosiaaliturvaraportti\\_14022018\\_valmis.pdf](https://www.soste.fi/media/pdf/tiedotteet/soste_sosiaaliturvaraportti_14022018_valmis.pdf)

Ikävalko E. (2016). Vaikenemisiä ja vastarintaa: Valtasuhteet ja toiminnan mahdollisuudet oppilaitosten tasa-arvosuunnittelussa. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Ikävalko E, Kantola J (2017). Feminist resistance and resistance to feminism in gender equality planning in Finland. *European Journal of Women's Studies* 24(3): 233–248.

International Monetary Fund (IMF) (2017). Gender budgeting in G7 countries. <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2017/05/12/pp041917gender-budgeting-in-g7-countries>

Julkunen R (2016). Sukupuoli valtiollisen politiikan kohteena. Teoksessa Husso M ja Heiskala R (toim.) Sukupuolikysymys. Helsinki: Gaudeamus, 231–256.

Jäntti M, Pirttilä J, Selin H (2015). Estimating labour supply elasticities based on cross-country micro data: A bridge between micro and macro estimates? *Journal of Public Economics* 127: 87–99.

Kannustinloukkutyöryhmä (2017). Kannustinloukut ja alueellinen liikkuminen – työryhmän selvityksiä.

Kantola J, Nousiainen K, Saari M (toim.) (2012). Tasa-arvo toisin nähtynä: oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen. Helsinki: Gaudeamus.

Kapiainen S, Eskelinen J (2014). Miesten ja naisten terveysmenot ikäryhmittäin vuonna 2011. THL-raportti 17/2014. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. [https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/116156/URN\\_ISBN\\_978-952-302-192-1.pdf?sequence=1](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/116156/URN_ISBN_978-952-302-192-1.pdf?sequence=1)

Kapiainen S, Väisänen A, Haula T (2014). Terveysten- ja sosiaalihuollon yksikkökustannukset Suomessa vuonna 2011. THL-raportti 3/2014. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-079-5>

Keane M (2011). Labor Supply and Taxes: A Survey. *Journal of Economic Literature* 49(4): 961–1075.

Keane C, Callan T, Walsh JR (2014). Gender impact of tax and benefit changes. A microsimulation approach. Equality Research Series. Dublin: Equality Authority and Economic and Social Research Institute. <https://www.esri.ie/pubs/BKMNEXT275.pdf>

Keane M, Rogerson R (2012). Micro and Macro Labor Supply Elasticities. *Journal of Economic Literature* Vol. L, June 2012.

Kelasto. <http://www.kela.fi/kelasto>

Kellokumpu J (2006). Lasten vaikutus äidin palkkaan. Tutkimuksia 103. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos.

Klatzer E, Schlager C (2015). The big picture makes a big difference. Taking into Account Changed Framework Conditions for Budgetary Policies at European Level in Gender Responsive Budgeting. *Politica Economica* Vol XXXI/2. Special Issue on Gender Budgeting.

Klatzer E, Addabbo T, Alarcon-Garcia G, O'Hagan A (2018). Developments in practice: Methodologies and approaches to gender budgeting. Teoksessa Klatzer E, O'Hagan A (toim.) Gender budgeting in Europe. Developments and challenges. Cham: Palgrave Macmillan, 109–134.

Klatzer E, O'Hagan A, Mader K (2018). A brief overview of gender budgeting in Europe. Teoksessa Klatzer E, O'Hagan A (toim.) Gender budgeting in Europe. Developments and challenges. Cham: Palgrave Macmillan, 43–56.

Kosonen T (2014). To Work or Not to Work? The Effect of Childcare Subsidies on the Labour Supply of Parents. The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy 14(3).

Kotamäki M (2016). Participation Tax Rates in Finland – Earned-income Tax Credit Investigated. Aboa Centre for Economics Discussion Paper 107.

Kotamäki M, Kärkkäinen O (2014). Työllisyys kasvaa, työnteko vähenee? Työnteon kannustimet ja suojaosareformin vaikutus. Työpoliittinen aikakauskirja 4/2014.

Kotamäki M, Mattila J, Tervola J (2018). Distributional Impacts of Behavioral Effects – Ex-Ante Evaluation of the 2017 Unemployment Insurance Reform in Finland, International Journal of Microsimulation (tulossa).

Kuussaari K, Kaukonen O, Partanen A, Vorma H, Ronkanen J-E (2014). Päihdeasiakkaat sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Yhteiskuntapolitiikka 79(3). <http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/116222/kuussaari.pdf?s>

Kyyrä T, Korkeamäki O (2005). The Gender Wage Gap and Sex Segregation in Finland. Finnish Economic Papers 2/2005.

--- (2003). Gender wage gap and sex segregation in Finland. VATT Keskustelualoitteita 288. Helsinki: VATT. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2018042618770>

Kärkkäinen O (2016a). Kenen talkoot. Talouspolitiikan tulonjakovaikutuksia 2011–2017. <https://www.slideshare.net/ollika/kenen-talkoot-talouspolitiikan-tulonjakovaikutuksia-20112017>

Kärkkäinen O (2016b). Budjetin voittajat ja häviäjät. Eräiden budjettipäätösten ja kilpailukykysovimuksen vaikutuksia 2017. 20.9.2016. <https://www.slideshare.net/ollika/budjetin-voittajat-ja-hviit>

Kärkkäinen O, Tervola J (2018). Talouspolitiikan vaikutukset työllisyyteen ja tuloeroihin 2015–2018. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta.

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (1986/609).

Lehtelä KM, Hannikainen-Inglan K, Munkila S, Kauppinen TM, Moisio P (2016). Vuoden 2016 talousarvion vaikutukset perusturvaan. Työpaperi 5/2016. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <http://www.julkari.fi/handle/10024/130275>

Lombardo E, Meier P, Verloo M (toim.). (2009). The Discursive Politics of Gender Equality. Stretching, Bending and Policymaking. Lontoo ja New York: Routledge.

Lundborg P, Plug E, Rasmussen AW (2017). Can Women Have Children and a Career? IV Evidence from IVF Treatments. American Economic Review 107(6): 1611–1637.

Löffler M, Peichl A, Sieglöcher S (2018). The Sensitivity of Structural Labor Supply Estimations to Modeling Assumptions, IZA DP No. 11425.

Marical F, Mira d'Ercole M, Vaalavuo M, Verbist G.(2006). Publicly-provided Services and the Distribution of Resources. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 45. Pariisi: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/343652001507>

Mastrogiacomo M, Bosch NM, Gielen MDAC, Jongen ELW (2013). A structural analysis of labour supply elasticities in the Netherlands. CPB Discussion Paper 235.

Matikka T, Harju J, Kosonen T (2016). Tuloverotuksen vaikutus työn tarjontaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2016.

- Medgyesi M, Kalaverzou N (2014). Inequality in the use of childcare. SSM Research Note 8/2014. Bryssel: European Commission. [http://www.paru.gr/files/ssm/SSM2014\\_RN8\\_childcare\\_final.pdf](http://www.paru.gr/files/ssm/SSM2014_RN8_childcare_final.pdf)
- Meghir C, Phillips D (2008). Labour Supply and Taxes. The Institute for Fiscal Studies WP08/04.
- Moon M, Smolensky E (1977). Improving measurement of economic well-being. New York: Academic Press.
- Mukkila S, Hannikainen-Ingman K, Moisio P, Saikkonen P (2017). Vuoden 2017 talousarvion vaikutukset perusturvaan. Työpaperi 6/2017. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. <http://www.julkari.fi/handle/10024/132030>
- Mukkila S, Hannikainen K, Ilmakunnas I, Moisio P, Saikkonen P (2018). Vuoden 2018 talousarvion vaikutukset perusturvaan. Työpaperi 10/2018. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. <http://www.julkari.fi/handle/10024/136132>
- Mutanen A, Ojanen T, Sormunen M, Tuori K (2016). Eduskunnan budjetti- ja valvontavalta 1990–2020. Tutkimus budjetti- ja valvontavallan muutoksen indikaattoreista. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2016. [https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/julkaisut/Documents/trvj\\_1+2016.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/julkaisut/Documents/trvj_1+2016.pdf)
- Mykkänen J (2016). Strateginen hallitusohjelma ja hallitusohjelmainstituution muutos. Teoksessa Grönlund K, Wass H (toim.) Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015. Oikeusministeriö, Selvityksiä ja ohjeita 28/2016. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Määttänen N, Valkonen T (2016). Ansiosidonnainen työttömyysturva, työllisyys ja elinkaaritulot. ETLA muistio 53.
- OECD (2011). The distributive impact of publicly provided services. Teoksessa Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising. Pariisi: OECD publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en>
- O'Hagan A (2018). Conceptual and institutional origins of gender budgeting. Teoksessa Klatzer E, O'Hagan A (toim.) Gender budgeting in Europe. Developments and challenges. Cham: Palgrave Macmillan, 19–42.
- Oikeusministeriö (OM) (2007). Säädos ehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Julkaisuja 2007:6. Helsinki: Oikeusministeriö.
- (2004). Hallituksen esityksen laatimisohjeet. Julkaisuja 2004:4. Helsinki: Oikeusministeriö.
- ONS (2016). Effects of taxes and benefits on household income, methodology and coherence: financial year ending 2015. ONS Statistical Bulletin. 24.5.2016. <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/personalandhouseholdfinances/incomeandwealth/articles/theeffectsoftaxesandbenefitsonhouseholdincome/financialyearending2015#final-income>
- ONS (2017). Effects of taxes and benefits on UK household income: financial year ending 2016. ONS Statistical Bulletin. 25.4.2017. <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/personalandhouseholdfinances/incomeandwealth/bulletins/theeffectsoftaxesandbenefitsonhouseholdincome/financialyearending2016#quality-and-methodology>
- Pärnänen A, Kambur O (2017). Suomi–Ruotsi-vertailu: Pienten lasten äitien työssäolossa ei suuria eroja. Tieto & Trendit 4/2017.
- Quinn S (2017). Gender budgeting in Europe: What can we learn from best practice? Administration 65(3): 101–121.
- (2016) Europe: A Survey of Gender Budgeting Efforts. IMF Working Paper WP/16/155. International Monetary Fund.
- Portes J, Reed H (2017). Distributional results for the impact of tax and welfare reforms between 2010–17, modelled in the 2021/22 tax year. Interim findings, November 2017. Lontoo: Equality and

Human Rights Commission. [https://www.equalityhumanrights.com/sites/default/files/impact-of-tax-and-welfare-reforms-2010-2017-interim-report\\_0.pdf](https://www.equalityhumanrights.com/sites/default/files/impact-of-tax-and-welfare-reforms-2010-2017-interim-report_0.pdf)

Reed H (2017). The gender impact of austerity in the UK under the conservative-liberal democrat coalition government, 2010–15. Teoksessa Bargawi H, Cozzi G, Himmelweit S (toim.) Economics and austerity in Europe. Gendered impacts and sustainable alternatives. London: Routledge, 113–134.

Reed H, Portes J (2014). Cumulative Impact Assessment: A Research Report by Landman Economics and the National Institute of Economic and Social Research (NIESR) for the Equality and Human Rights Commission. Equality and Human Rights Commission Research report 94. <https://www.equalityhumanrights.com/sites/default/files/research-report-94-cumulative-impact-assessment.pdf>

Regeringen (2017). Regeringens proposition 2017/18:1 Bilaga 3. Ekonomisk jämställdhet. <http://www.regeringen.se/4a67e1/contentassets/63d1d4d3ea084cd29ce516fb2fe3dbae/ekonomisk-jamstallldhet----utdrag-ur-budgetpropositionen-for-2018.pdf>

Riihelä M, Viitamäki H (2015). Veromuutosten vaikutukset sukupuolen mukaan vuosina 1993–2012. VATT Tutkimukset 180. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT.

Ruggles P, O'Higgins M (1981). The distribution of public expenditures and taxes among households in the United States. Review of Income and Wealth 27(3): 137–164.

Saari, M (2012). Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen tasa-arvopolitiikan strategiana. Teoksessa Kantola J, Nousiainen K, Saari M (toim.) Tasa-arvo toisin nähtynä. Oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen. Helsinki: Gaudeamus, 175–197.

Siukola R (2006). Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen Suomen valtionhallinnossa. Selvityksiä 2006:77. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Smeeding T, Saunders P, Coder J, Jenkins S, Fritzell J, Hagenaars A, Hauser R, Wolfson M (1993). Poverty, inequality and family living standards impacts across seven nations: the effect of non-cash subsidies for health, education and housing. Review of Income and Wealth 39(3): 229–256. <http://www.roiw.org/1993/229.pdf>

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) (2016a). Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2016–2019. Julkaisuja 2016:4. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75238>

--- (2016b). Samapalkkaisuusohjelma 2016–2019. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:47. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75231>

--- (2016c). Säädosvaikutusten arviointi. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi. Julkaisuja 2016:2. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75241/02\\_2016\\_Saadusvaikutusten\\_arviointi\\_ihmisiin\\_fi\\_netto\\_kansilla.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75241/02_2016_Saadusvaikutusten_arviointi_ihmisiin_fi_netto_kansilla.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

--- (2012). Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2012–2015. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:10. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

--- (2010). Valtioneuvoston selonteko naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta. Sisältää tausta-aineiston. Julkaisuja 2010:8. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

--- (2009). Sukupuolisilmäläsit käytössä. Käsikirja ministeriöiden tasa-arvotyön tueksi Julkaisuja 2009: 13. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. <https://www.julkari.fi/handle/10024/112345>

--- (2008). Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2008–2011. Julkaisuja 2008:21. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.



- (2007). Sukupuolivaikutusten arvioiminen lainsäädäntöhankkeissa. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:25. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. <https://julkari.fi/handle/10024/111314>
- (2005). Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2004–2007. Julkaisuja 2005:1. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Stephensen P (2013). The Danish Microsimulation Model SMILE – An overview. DREAM Working Paper Series 201305, Danish Rational Economic Agents Model, DREAM.
- Stotsky JG (2016). Gender Budgeting: Fiscal Context and Current Outcomes. IMF Working Paper WP/16/149. International Monetary Fund.
- Suomen virallinen tilasto (SVT). Ansiotasoindeksi. ISSN=1796-3737. 1. Vuosineljännes 2018. Helsinki: Tilastokeskus. [http://www.stat.fi/til/ati/2018/01/ati\\_2018\\_01\\_2018-05-30\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/ati/2018/01/ati_2018_01_2018-05-30_tie_001_fi.html)
- Sutherland H (1997). Women, Men and the Redistribution of Income, Fiscal Studies 18(1): 1–22.
- Vaalavuo M (toim.) (2018a). Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen kohdentuminen, vaikutukset ja oikeudenmukaisuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja. Raportti 30/2018. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-534-1>
- (2018b). Sosiaali- ja terveyspalveluiden merkitys eläkeläisten toimeentulolle. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 02/2018. <https://www.etk.fi/wp-content/uploads/Sosiaali-ja-terveyspalveluiden-merkitys-elakelaisten-toimeentulolle.pdf>
- (2013). The redistributive impact of “old” and “new” social spending. Journal of Social Policy 42(3): 513–539. <https://doi.org/10.1017/S0047279413000251>
- (2011). Towards an improved measure of income inequality. The impact of public services on income distribution: an international comparison. PhD thesis. Firenze: European University Institute. <http://hdl.handle.net/1814/18644>
- Vaalavuo M, Häkkinen U, Fredriksson S (2013). Sosiaali- ja terveydenhuollon tarvetekijät ja valtion-osuusjärjestelmän uudistaminen. THL-raportti 24/2013. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-075-7>
- Valtioneuvoston kanslia (VNK) (2015). Ratkaisujen Suomi. Neuvottelutulos strategisesta hallitusohjelmasta. [https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Hallitusohjelma\\_27052015.pdf/75d94d8d-15c9-405a-8a9b-eca4987b635e](https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Hallitusohjelma_27052015.pdf/75d94d8d-15c9-405a-8a9b-eca4987b635e)
- Valtiovarainministeriö (VM) (2018). Peruspalvelujen tila 2018. Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunta. Valtiovarainministeriön julkaisuja 13/2018. <https://vm.fi/documents/10623/307653/13+2018+VM+Peruspalvelujen+tila+2018.pdf/4d73f35d-a3a3-4ffd-a2c9-f9c3b6fdb841?version=1.0>
- (2017a). TAE 2018 tulonjakovaikutukset. 18.9.2017 VM/BO/RY. <https://vm.fi/documents/10623/3779933/Muistio+budjettiesityksen+tulonjakovaikutuksista/7b4741d4-3fb4-4c07-884b-27a2712f5157>
- (2017b). Vuoden 2018 talousarvioehdotusten ja talousarvioesityksen yleisperustelun laadinta. 12.5.2017. VM/915/02.02.01.00/2017.
- (2014). Päätöksistä muutoksiin: Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen -hankkeen raportti ja toimenpidesuosituksien.
- (2012). Käsikirja. Tulosoikeushaushanke. <http://vm.fi/documents/10623/1150432/Tulosohjauksen+käsikirjan+tietokortit.pdf/af37cf8c-fceb-48d5-afe7-19b541dbdfc8/Tulosohjauksen+käsikirjan+tietokortit.pdf.pdfTulosohjauksen+tietokortit>
- (2011). Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta.



Vartiainen J (2001) Sukupuolten palkkaeron tilastointi ja analyysi. Tasa-arvojulkaisuja 2001:7. Helsinki: Tasa-arvovaltuutetun toimisto, sosiaali- ja terveysministeriö.

VATT-työryhmä (2013). Verotuksen ja sosiaaliturvan työllisyysvaikutukset. Vuoden 2012 muutosten arviointia. VATT muistiot 28.

Verbist G, Förster M, Vaalavuo M (2012). The Impact of Publicly Provided Services on the Distribution of Resources: Review of New Results and Methods. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 130. Pariisi: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k9h363c5szq-en>

Verohallinto (2018). Tilastotietokanta, Taulukko 1.4 Tulot tulonsaajaryhmittäin ja sukupuolittain muuttujina Verovuosi, Erä, Tulonsaajaryhmä, Sukupuoli ja Tunnusluvut 2016 ja Taulukko 3.4 Verot ja maksut tulonsaajaryhmittäin ja sukupuolittain muuttujina Verovuosi, Erä, Tulonsaajaryhmä, Sukupuoli ja Tunnusluvut 2016. <https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/tilastot/tilastotietokanta/>

Virtanen A (2018). Terveys- ja sosiaalipalveluiden henkilöstä 2014. Tilastoraportti 1/2018. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus. [http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135915/TR\\_01\\_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135915/TR_01_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Women's Budget Group (WBG) (2017a). Gender impact assessment of the 2017 spring budget. [https://wbg.org.uk/wp-content/uploads/2016/12/WBG\\_Budget2017\\_Fullresponse-1.pdf](https://wbg.org.uk/wp-content/uploads/2016/12/WBG_Budget2017_Fullresponse-1.pdf)

--- (2017b). Social care: a system in crisis. November 2017. <https://wbg.org.uk/wp-content/uploads/2017/11/social-care-pre-budget-nov-2017-final-1.pdf>

--- (2016). A cumulative gender impact assessment of ten years of austerity policies. March 2016. [https://wbg.org.uk/wp-content/uploads/2016/03/De\\_HenauReed\\_WBG\\_GIAtaxben\\_briefing\\_2016\\_03\\_06.pdf](https://wbg.org.uk/wp-content/uploads/2016/03/De_HenauReed_WBG_GIAtaxben_briefing_2016_03_06.pdf)

Ylöstalo H (2013). Väärinymmärryksiä ja vastustamista – Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen käytännön ongelmia. Politiikka 55(4): 223–238.

--- (2012). Tasa-arvotyön tasa-arvot. Tampere: Tampere University Press.

## LIITTEET LUKUUN 2

### Liite 1. Arvioinneissa mukana olevat lainsäädäntömuutokset

#### 1 Vuotuiset reformit

##### Vuosi 2016

##### **Tuloverotus ja sosiaalivakuutusmaksut**

Kunnallisverotuksen perusvähennyksen enimmäismäärää korotetaan 2 970 eurosta 3 020 euroon.

Työtulovähennyksen enimmäismäärää korotetaan 1 025 eurosta 1 260 euroon. Vähennyksen kertymäprosenttia korotetaan 8,6 prosentista 11,8 prosenttiin ja poistumaprosenttia korotetaan 1,2 prosentista 1,46 prosenttiin.

Yli 30 000 euron pääomatuloista maksettavaa veroa korotetaan 33 prosentista 34 prosenttiin.

Omaisuuksien luovutuksesta syntynyt tappio on jatkossa vähennyskelpoinen myös muista pääomatuloista, jos verovuoden luovutusvoitot eivät riitä tappion vähentämiseen.

Asuntovelan korkovähennysoikeus on 55 prosenttia vuonna 2016; edellisen hallituksen päätöksellä se olisi ollut 60 prosenttia vuonna 2016.

Yleisradioveron pienin maksuunpantava määrä nousee 51 eurosta 70 euroon kuukaudessa.

Muutoksia valtion ansiotuloveroasteikkoon, ks. tämä liitteen taulukko 1.

Muutoksia vakuutusmaksuihin, ks. tämän liitteen taulukko 2.

##### **Sosiaalietuudet**

Sairauspäivärahassa 70 prosentin korvaustasoon oikeuttavan vuosityötulon yläraja laskee (36 419 e vuonna 2015, 30 000 e vuonna 2016). Tämän tulorajan ylittävältä osalta (kuitenkin alle tulorajan 56 443 euroa) korvausprosentti laskee 40 prosentista 35 prosenttiin.

Vanhempainrahan 30 ensimmäisen päivän osalta maksettu korotettu vanhempainraha, 75 prosenttia työtuloista, poistuu. Jatkossa näidenkin päivien osalta korvaustaso on 70 prosenttia.

Takuueläkkeeseen tehdään tasokorotus (746,57 e/kk vuonna 2015, 766,85 e/kk vuonna 2016).

Keliakiakorvaus poistuu (23,60 e/kk vuonna 2015).

Opintorahan suuruus ei ole enää sidottu kansaneläkeindeksiin. Vanhempien tulojen raja, jonka perusteella itsenäisesti asuvan, toisella asteella opiskelevan 18–19-vuotiaan opintoraha voidaan pienentää, nousee 53 000 eurosta 60 000 euroon vuodessa.

Lapsilisä eikä myöskään sen yksinhuoltajakorotus ole enää sidottu kansaneläkeindeksiin.

Yleisessä asumistuessa hyväksyttävien enimmäisasumismenojen määrät jätetään tarkastamatta vuokraindeksillä, ks. liitetaulukko 4.4. Lisäksi yleisen asumistuen perusomavastuun laskukaavassa kerroin 0,40 nousee arvoon 0,42.

Toimeentulotuen perusosaan tehdään tasokorotus niin, että perusosan suuruus pysyy ennallaan, vaikka kansaneläkeindeksi laskee vuodesta 2015 vuoteen 2016.

## **Vuosi 2017**

### **Tuloverotus ja sosiaalivakuutusmaksut**

Tulohankkimisvähennyksen määrä nousee 620 eurosta 750 euroon.

Kunnallisverotuksen perusvähennyksen enimmäismäärää korotetaan 3 020 eurosta 3 060 euroon.

Työtulovähennyksen enimmäismäärää korotetaan 1 260 eurosta 1 420 euroon. Vähennyksen kertymäprosenttia korotetaan 11,8 prosentista 12,0 prosenttiin ja poistumaprosenttia korotetaan 1,46 prosentista 1,51 prosenttiin.

Valtionverotuksen eläketulovähennyksen kerroin nousee 3,80:sta 3,81:een ja alenemaprocentti laskee 44 prosentista 38 prosenttiin.

Kunnallisverotuksen eläketulovähennyksen kerroin nousee 1,390:sta 1,393:een ja alenemaprocentti laskee 54 prosentista 51 prosenttiin.

Eläketulon lisäveron tuloraja nousee 45 000 eurosta vuodessa 47 000 euroon vuodessa. Rajan ylittävistä tulosta maksettava veroprocentti laskee 6 prosentista 5,85 prosenttiin.

Yrittäjävähennys (5 prosenttia elinkeinotoiminnan tulosta) otetaan käyttöön.

Kotitalousvähennys palkan osuudesta nousee 15 prosentista 20 prosenttiin ja kotitalousvähennys työn osuudesta nousee 45 prosentista 50 prosenttiin.

Asuntovelan korkovähennysoikeus on 45 prosenttia vuonna 2017; edellisen hallituksen päätöksellä se olisi ollut 55 prosenttia vuonna 2017.

Muutoksia valtion ansiotuloveroasteikkoon, ks. tämän liitteen taulukko 1.

Muutoksia vakuutusmaksuihin, ks. tämän liitteen taulukko 2.

### **Sosiaalietuudet**

Kansaneläkeindeksin arvoa leikataan vuodesta 2016 vuoteen 2017 noin 0,85 prosenttia; joka vaikuttaa siihen sidottujen etuuksien euromääriin ja lisäksi verotuksessa eläketulova-

hennyksen määrään. Kansaneläkeindeksiin sidotut veteraanietuudet jäävät kuitenkin vuoden 2016 tasolle. Lisäksi toimeentulotuen perusosaan tehdään korotus sen mukaan, miten kansaneläkeindeksi olisi kehittynyt, jos sitä ei olisi leikattu. Ks. tämän liitteen taulukko 3.

Sairauspäivärahassa 70 prosentin korvaustasoon oikeuttavan tulorajan (30 350 euroa vuonna 2017) ylittävältä osalta korvausprosentti laskee 35 prosentista 20 prosenttiin.

Vanhempainpäivärahaa koskevan ylimmän tulorajan (57 101 euroa vuonna 2017) ylittävältä osalta korvausprosentti laskee 25 prosentista 20 prosenttiin.

Työttömyysturvassa ansiosidonnaisen päivärahan kesto lyhenee 500 päivästä 400 päivään niillä henkilöillä, joilla työhistoriaa on yli kolme vuotta. Kesto lyhenee puolestaan 400 päivästä 300 päivään henkilöillä, joilla on enintään kolmen vuoden työhistoria. 58 vuotta täyttäneillä säilyy kuitenkin oikeus 500 ansiosidonnaiseen päivään, jos työhistoriaa on 5 vuotta. Pitkän työuran perusteella maksettavasta korotusosasta ja korotetusta ansio-osasta luovutaan. Lisäksi työttömyysturvassa korotetun ansio-osan prosentti muuttuu 58 prosentista 55 prosenttiin ja taitekohdan ylittävältä osalta 35 prosentista 25 prosenttiin.

Opintotuessa opintorahan suuruuden osalta katoaa jako korkeakouluopiskelijoihin ja ei-korkeakouluopiskelijoihin: opintorahan suuruus on jatkossa korkeakouluopiskelijoille sama kuin se on ollut aiemmin ei-korkeakouluopiskelijoille. Myös vanhempien tulojen perusteella opintorahaan mahdollisesti tehtävät korotukset ovat jatkossa saman suuruiset korkeakouluopiskelijoille ja ei-korkeakouluopiskelijoille. Korkeakouluopiskelijoiden opintorahaa ei kuitenkaan jatkossakaan voida alentaa vanhempien tulojen perusteella. Myös opintojen aloitusajan vaikutus opintorahan suuruuteen lakkaa. Opintolainan valtiontakauksen määrä nousee korkeakouluopiskelijoilla 400 eurosta 650 euroon tukikuukautta kohden. 18 vuotta täyttäneillä ei-korkeakouluopiskelijoilla valtiontakauksen määrä nousee myös 400 eurosta 650 euroon; alle 18-vuotiailla ei-korkeakouluopiskelijoilla valtiontakauksen määrä nousee 260 eurosta 300 euroon. Opintotuen takaisinperinnässä käytettävä korotusprosentti laskee 15 prosentista 7,5 prosenttiin. Muutokset tulevat voimaan 1.8.2017 alkaen.

Opiskelijat siirretään opintotuen asumislisän piiristä yleisen asumistuen piiriin. Muutos tulee lain mukaan voimaan 1.8.2017, mutta simuloinneissa se asetetaan tulemaan voimaan jo 1.1.2017 johtuen malliteknisistä syistä.

Lapsilisän määriä alennetaan noin 0,85 prosenttia (ei koske yksinhuoltajakorotusta).

Yleisessä asumistuessa hyväksyttävien enimmäisasumismenojen määrät jätetään tarkastamatta vuokrat indekseillä, ks. liitetäulukko 4.4. Lisäksi 3. ja 4. kuntaryhmän enimmäisasumismenoja alennetaan 5 prosenttia.

## **Muut**

Kilpailukyky sopimukseen liittyen julkisen sektorin lomarahoja leikataan 30 prosenttia vuosina 2017–2019.

## **Vuosi 2018**

### **Tuloverotus ja sosiaalivakuutusmaksut**

Kunnallisverotuksen perusvähennyksen enimmäismäärää korotetaan 3 060 eurosta 3 100 euroon.

Työtulovähennyksen enimmäismäärää korotetaan 1 420 eurosta 1 540 euroon ja vähennyksen poistumaprosenttia korotetaan 1,51 prosentista 1,65 prosenttiin.

Asuntovelan korkovähennysoikeus on 35 prosenttia vuonna 2018; edellisen hallituksen päätöksellä se olisi ollut 50 prosenttia vuonna 2018.

Muutoksia yleisradioverossa: Vuonna 2017 veroa maksettiin 0,68 prosenttia tuloista, korkeintaan kuitenkin 143 euroa eikä alle 70 euron veroa maksuunpantu, mutta vuonna 2018 yleisradioveroa maksetaan 2,5 prosenttia yli 14 000 euroa ylittävistä tulon osasta, korkeintaan kuitenkin 163 euroa.

Muutoksia valtion ansiotuloveroasteikkoon, ks. tämän liitteen taulukko 1.

Muutoksia vakuutusmaksuihin, ks. tämän liitteen taulukko 2.

### **Sosiaalietuudet**

Kansaneläkeindeksi jäädytetään vuoden 2017 tasolle, joka tarkoittaa, että kaikki siihen sidotut etuuksien euromäärät ja verotuksessa eläketulovähennyksen määrät säilyvät vuoden 2017 tasoisina. Toimeentulotuen perusosaan tehdään kuitenkin korotus sen mukaan, miten kansaneläkeindeksi olisi kehittynyt ilman jäädytystä. Ks. liitetaulukko X.3.

Sairauspäivärahan ja vanhempainpäivärahan vähimmäismäärään tehdään tasokorotus (23,73 e/kk vuonna 2017, 24,64 e/kk vuonna 2018).

Takuueläkkeeseen tehdään tasokorotus (760,26 e/kk vuonna 2017, 775 e/kk vuonna 2018).

Eläkettä saavan hoitotuen perustasoon tehdään tasokorotus (61,71 e/kk vuonna 2017, 70,52 e/kk vuonna 2018).

Opintorahan huoltajakorotus (75 e/kk) otetaan käyttöön. Vanhempien tulojen alentava vaikutus opintorahaan poistetaan 18–19-vuotiailta itsenäisesti asuvilta ei-korkeakouluopiskelijoilta. Opiskelijan omien tulojen tuloajoja tarkistetaan jatkossa ansiotasoindeksillä. Takaisinperinnän tulorajat sidotaan myös ansiotasoindeksiin.

Lapsilisän yksinhuoltajakorotus nousee 48,55 eurosta 53,30 euroon kuukaudessa.

Rahana maksettavan äitiysavustuksen määrä nousee 140 eurosta 170 euroon. Muutos tulee voimaan 1.4.2018 alkaen.

Yleisessä asumistuessa hyväksyttävien enimmäisasumismenojen määrät jätetään tarkastamatta vuokraindeksillä, ks. tämän liitteen taulukko 4.

Eläkkeensaajan asumistuessa huomioon otettavien asumismenojen enimmäismäärät ja omakotitalon kunnossapitokustannusnormi suurenee.

## 2 Veroasteikot, sosiaalivakuutusmaksut sekä kansaneläkeindeksin ja vuokraindeksin kehitys

**Taulukko 1. Valtion tuloveroasteikot 2015–2018**

Vuosi	Verotettava ansiotulo, €	Vero alarajan kohdalla, €	Vero alarajan ylittävää tulon osasta, %
2015	16 500 - 24 700	8,00	6,50
	24 700 - 40 300	541,00	17,50
	40 300 - 71 400	3 271,00	21,50
	71 400 - 90 000	9 957,50	29,75
	90 000 -	15 491,00	31,75
2016	16 700 - 25 000	8,00	6,50
	25 000 - 40 800	547,50	17,50
	40 800 - 72 300	3 312,50	21,50
	72 300 -	10 085,00	31,75
2017	16 900 - 25 300	8,00	6,25
	25 300 - 41 200	533,00	17,50
	41 200 - 73 100	3 315,50	21,50
	73 100 -	10 174,00	31,50
2018	17 200 - 25 700	8,00	6,00
	25 700 - 42 400	518,00	17,25
	42 400 - 74 200	3 398,75	21,25
	74 200 -	10 156,25	31,25

**Taulukko 2. Sosiaalivakuutusmaksut 2015–2018**

Vuosi	Työntekijän työeläke- vakuutusmaksu, %		Työntekijän työttömyys- vakuutus- maksu, %	Sairausvakuutuksen päivärahamaksu, %		Sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksu, %		Sairausvakuutuksen ja työttömyysturvan päivärahojen määräyty- misessä käytettävä, työtuloista tehtävä va- kuutus-maksuvähennys, %
	Korkeintaan 53-vuotias	Yli 53-vuotias		Palkan- saaja	Yrittäjä	Palkka- ja yrittäjä- tuloista	Eläke- ja etuus- tuloista	
2015	5,70	5,70	0,65	0,78	0,91	1,32	1,49	4,28
2016	5,70	7,20	1,15	0,82	0,95	1,30	1,47	4,60
2017	6,15	7,65	1,60	1,58 <sup>1</sup>	1,64 <sup>1</sup>	0,00	1,45	4,64
2018	6,35	7,85	1,90	1,53 <sup>2</sup>	1,70 <sup>2</sup>	0,00	1,53	4,48

<sup>1</sup> Päivärahamaksua ei peritä alle 14 000 euron vuosituloista.

<sup>2</sup> Päivärahamaksua ei peritä alle 14 020 euron vuosituloista.

**Taulukko 3. Kansaneläkeindeksin toteutunut kehitys sekä hypoteettinen kehitys ilman indeksin leikkausta ja jäädytystä**

Vuosi	Toteutunut indeksikehitys	Indeksikehitys ilman vuoden 2017 leikkausta	Indeksikehitys ilman vuoden 2018 jäädytystä	Indeksikehitys ilman vuoden 2017 leikkausta ja vuoden 2018 jäädytystä
2015	1637	1637	1637	1637
2016	1631	1631	1631	1631
2017	1617	1639	1617	1639
2018	1617	-	1628	1650

**Taulukko 4. Yleisen asumistuen enimmäisasumismenojen toteutunut korotus sekä hypoteettinen korotus, jos korotus olisi tehty vuokraindeksin mukaisesti**

Vuosi	Enimmäisasumismenojen toteutunut korotus, %	Vuokraindeksin mukainen korotus, %
2016	0,00	3,20
2017	0,00	3,00
2018	0,00	2,20



## Liite 2. Arvioitavien tapausten määrittelyt

**Taulukko 1. Arvioitavat tapaukset, jotka koskevat vuoden / kolmen vuoden lakimuutoksia yhteensä**

Arvioitava tapaus	BASELINE-simuloinnit (tilanne ilman lakimuutoksia)	MUUTOS-simuloinnit (tilanne lakimuutosten kanssa)
<b>Vuosi 2016</b>	Vuoden 2016 tilanne, jos ei olisi tehty mitään vuotta 2016 koskevia lainsäädäntömuutoksia	Vuoden 2016 tilanne siten, että mukana vuotta 2016 koskevat lainsäädäntömuutokset
<b>Vuosi 2017</b>	Vuoden 2017 tilanne, jos ei olisi tehty mitään vuotta 2017 koskevia lainsäädäntömuutoksia eikä Kilpailukykysovimukseen liittyvää julkisen sektorin lomarahojen leikkausta	Vuoden 2017 tilanne siten, että mukana vuotta 2017 koskevat lainsäädäntömuutokset sekä Kilpailukykysovimukseen liittyvä julkisen sektorin lomarahojen leikkaus
<b>Vuosi 2018</b>	Vuoden 2018 tilanne, jos ei olisi tehty mitään vuotta 2018 koskevia lainsäädäntömuutoksia	Vuoden 2018 tilanne siten, että mukana vuotta 2018 koskevat lainsäädäntömuutokset
<b>Kumulatiivisesti vuodet 2016–2018</b>	<p>1. Tehdään seuraavat yksittäiset simuloinnit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vuoden 2016 tilanne, jos ei olisi tehty mitään vuotta 2016 koskevia lainsäädäntömuutoksia (täysin sama kuin Vuosi 2016 BASELINE-simulointi)</li> <li>- Vuoden 2017 tilanne, jos ei olisi tehty mitään vuotta 2016 tai 2017 koskevia lainsäädäntömuutoksia eikä Kilpailukykysovimukseen liittyvää julkisen sektorin lomarahojen leikkausta (tämä ei siis ole sama kuin Vuosi 2017 BASELINE-simulointi)</li> <li>- Vuoden 2018 tilanne, jos ei olisi tehty mitään vuotta 2016, 2017 tai 2018 koskevia lainsäädäntömuutoksia eikä Kilpailukykysovimukseen liittyvää julkisen sektorin lomarahojen leikkausta (tämä ei siis ole sama kuin Vuosi 2018 BASELINE-simulointi).</li> </ul> <p>2. Yhdistetään eri vuosien simulointien tulokset (3 kpl) henkilöittäin. Tällöin saadaan kumulatiivinen simulointitulokoskien kolmea vuotta niin, että vuosi 2016 kattaa vuoden 2016 tilanteen, vuosi 2017 kattaa vuosien 2016 ja 2017 tilanteet ja vuosi 2018 kattaa vuosien 2016, 2017 ja 2018 tilanteet.</p>	<p>1. Tehdään seuraavat yksittäiset simuloinnit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vuoden 2016 tilanne siten, että mukana vuotta 2016 koskevat lainsäädäntömuutokset (täysin sama kuin Vuosi 2016 MUUTOS-simulointi)</li> <li>- Vuoden 2017 tilanne siten, että mukana vuotta 2017 koskevat lainsäädäntömuutokset sekä Kilpailukykysovimukseen liittyvä julkisen sektorin lomarahojen leikkaus (täysin sama kuin Vuosi 2017 MUUTOS-simulointi)</li> <li>- Vuoden 2018 tilanne siten, että mukana vuotta 2018 koskevat lainsäädäntömuutokset (täysin sama kuin Vuosi 2018 MUUTOS-simulointi).</li> </ul> <p>2. Yhdistetään eri vuosien simulointien tulokset (3 kpl) henkilöittäin. Tällöin saadaan kumulatiivinen simulointitulokoskien kolmea vuotta niin, että vuosi 2016 kattaa vuoden 2016 tilanteen, vuosi 2017 kattaa vuosien 2016 ja 2017 tilanteet ja vuosi 2018 kattaa vuosien 2016, 2017 ja 2018 tilanteet.</p>

## Taulukko 2. Arvioitavat tapaukset, jotka koskevat yksittäisiä lakimuutoksia

Arvioitava tapaus	BASELINE-simuloinnit (tilanne ilman lakimuutoksia)	MUUTOS-simuloinnit (tilanne lakimuutosten kanssa)
<b>2016:</b> Työtulovähennyksen muutokset	Vuosi 2016 BASELINE-simulointi	Vuosi 2016 BASELINE-tilanne lisättynä työtulovähennyksen muutoksilla
<b>2017:</b> Työttömyyspäivärahan keston tehdyt muutokset	Vuosi 2017 BASELINE-simulointi	Vuosi 2017 BASELINE-tilanne lisättynä muutoksilla työttömyyspäivärahan keston
<b>2017:</b> Kansaneläkeindeksiin (pl. toimeentulotuki ja veteraanietuudet) ja lapsilisien leikkaus	Vuosi 2017 BASELINE-simulointi	Vuosi 2017 BASELINE-tilanne lisättynä kansaneläkeindeksiin (pl. toimeentulotuki ja veteraanietuudet) ja lapsilisiin tehdyillä leikkauksilla
<b>2017:</b> Ansiotuloveroasteikon tulorajojen korotus	Vuosi 2017 BASELINE-simulointi	Vuosi 2017 BASELINE-tilanne lisättynä korotetuilla ansiotuloveroasteikon tulorajoilla
<b>2018:</b> Kansaneläkeindeksiin jäädytys (pl. toimeentulotuki)	Vuosi 2018 BASELINE-simulointi	Vuosi 2018 BASELINE-tilanne lisättynä kansaneläkeindeksiin jäädytyksellä (pl. toimeentulotuki)
<b>2016–2018:</b> Kansaneläkeindeksiin liittyvät lainsäädäntömuutokset	Kumulatiivisesti vuodet 2016–2018 BASELINE-simulointi	Kumulatiivisesti vuodet 2016–2018 BASELINE-tilanne lisättynä - vuonna 2016 opintorahan ja lapsilisän indeksisidonnaisuuden lakkautuksella ja toimeentulotuen pitämisellä vuoden 2015 tasolla kansaneläkeindeksiin laskusta huolimatta - vuonna 2017 kansaneläkeindeksiin (pl. toimeentulotuki ja veteraanietuudet) ja lapsilisiin tehdyillä leikkauksilla - vuonna 2018 kansaneläkeindeksiin jäädytyksellä (pl. toimeentulotuki)

## Liite 3. SISU-mikrosimulointimallin käyttö

Laskelmat on tehty SISU-mikrosimulointimallia hyödyntäen käytännössä kolmessa vaiheessa. Hankkeessa käytetyn menetelmän kuvaus käy ilmi vaiheittain seuraavassa.

### Vaihe 1

Vaiheessa 1 jokaista arvioitavaa tapausta kohden on tehty sekä BASELINE-simulointi (tilanne ilman lakimuutoksia) että MUUTOS-simulointi (tilanne lakimuutosten kanssa).

Simuloinnit on tehty SISU-mikrosimulointimallin malliversiolla 18.1, ja pohja-aineistona on SISU-rekisteriaineisto vuodelta 2015 (aineistoversio 2015.50).

Lainsäädäntövuoden ja aineistovuoden eroavuus on otettu huomioon siten, että lainsäädännön euromääräiset parametrit on deflatoitu aineistovuoden tasolle. Deflatoinnissa on käytetty kuluttajahintaindeksiä. Tarvittavat indeksiennusteet ovat Valtiovarainministeriön joulukuussa 2017 julkaistun ennusteen mukaisia<sup>42</sup>. (ks. taulukko 1.)

### Taulukko.1. Kuluttajahintaindeksin kehitys.

Vuosi	Kuluttajahintaindeksin pisteluku	Ero edelliseen vuoteen, %
2015	1906	0,00
2016	1913	0,40
2017	1927	0,70
2018	1955 <sup>1</sup>	1,50

<sup>1</sup> Ennuste.

Simulointiajot on tehty käyttäen SISU-mallista seuraavia osamalleja:

SAIRVAK (sairasvakuutuksen päivärahat ja vanhempainpäivärahat)

TTURVA (työttömyysturva)

KANSEL (Kelan maksamat eläkkeet ja eläkkeenlisät sekä vammaistuet)

KOTIHTUKI (lasten kotihoidon tuki sekä joustava ja osittainen hoitoraha)

OPINTUKI (opintoraha, asumislisä ja opintolaina)

VERO (tuloverot sekä sairausvakuutusmaksut ja palkansaajan työeläke- ja työttömyysvakuutusmaksut)

LLISA (lapsilisät, äitiysavustus ja elatustuet)

ELASUMTUKI (eläkkeensaajan asumistuki)

ASUMTUKI (yleinen asumistuki)

TOIMTUKI (toimeentulotuki)

Kilpailukyky sopimukseen liittyvä julkisen sektorin lomarahojen 30 prosentin leikkaus on otettu huomioon seuraavasti: SISU-rekisteriaineistossa julkisen sektorin työntekijöiksi tulkitaan kaikki henkilöt, joille muuttuja TSEKT (Työnantajasektori (edellinen vuosi)) saa arvon 3 (kunta) tai 8 (valtio tai sosiaaliturvarahasto). Palkkatiedot ovat SISU-rekisteriaineistossa vuositasona, joten lomarahan leikkauksen mallintamisessa pitää tehdä joitakin oletuksia. Leikkaamattoman lomarahan suuruuden oletetaan olevan 4 prosenttia koko vuoden palkkatuloista ( $0,5/12,5 = 0,04$ ). Kun lomarahaa leikataan 30 prosenttia, koko vuoden palkkatulot

<sup>42</sup> VM. Taloudellinen katsaus. Talvi 2017. Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisu 42a/2017. Saatavissa: <<http://vm.fi/julkaisu?pubid=23403>>.

pienenevät sen seurauksena 1,2 % ( $0,3 * 4 \% = 1,2 \%$ ). Lomarahan leikkaus otetaan huomioon siis niin, että julkisen sektorin työntekijöiden koko vuoden palkkatulot kerrotaan kertomella 0,988.

Vaiheen 1 lopputuloksena on saatu SISU-mallin tavanomainen henkilötasoinen tulosaaineisto sekä BASELINE- että MUUTOS-tilanteissa.

## Vaihe 2

Vaiheessa 2 SISU-mallin tavanomaisesta henkilötasoisesta tulosaaineistosta on muodostettu sukupuolivaikutusten arviointiin soveltuva henkilötasoinen analyysiaineisto sekä BASELINE-tilanteessa että MUUTOS-tilanteessa.

Tässä hankkeessa analyysiaineistojen muuttujat olivat seuraavat:

- Eri tulokäsittein mitatut tulot (yhteensä 8 kpl muuttujia).
- Tieto henkilön tulokymmenyksestä tarkasteltuna kaikilla eri tulokäsitteillä (yhteensä 8 kpl muuttujia).
- Taustatietoina sukupuoli, ikä vuosina, ikä luokiteltuna ja perhetyyppi luokiteltuna.
- Laskennan apumuuttujina asutokunnan koko, OECD-modifioitu ekvivalenssiskaalan arvo sekä tässä hankkeessa käytetyn ekvivalenssiskaalan arvo.
- Painokerroin tietojen korottamiseksi koko väestön tasolle.
- Anonyymit henkilö- ja asutokuntatason tunnisteet niin, että tarvittaessa tähän analyysiaineistoon voi yhdistää tavanomaisesta SISU-mallin tulosaaineistosta minkä tahansa muuttujan myös myöhemminkin, kuten eri vero- ja etuuserien muuttujat tarkalla tasolla.

## Vaihe 3

Vaiheessa 3 on BASELINE- ja MUUTOS-analyysiaineistojen pohjalta tuotettu varsinaiset tulostaulukot yhdellä tulokäsitteellä kerrallaan valittujen taustamuuttujien ja mittareiden suhteen.

## Liite 4. Liitetaulukot tulokäsitteiden eroista

**Taulukko 1a. Eri tulokäsittein laskettujen mediaanien vertailu, 18 vuotta täytäneet henkilöt.**

Tulokäsite	Tulojen mediaani, euroa/vuosi			Naisten mediaanin osuus miesten mediaanista, %
	Kaikki	Miehet	Naiset	
STANDARDITULO	23 934	24 593	23 300	94,74
BRTULO	24 928	28 275	22 438	79,36
KRTULO	19 904	22 043	18 349	83,24
J1TULO	20 531	22 428	19 161	85,43
J2TULO	20 544	22 434	19 176	85,48
J1STULO	18 979	20 885	17 625	84,39
J2STULO	18 988	20 888	17 641	84,46

Lähde: SISU-rekisteriaineisto 2015, korotettu koko väestön tasolle.

**Taulukko 1b. Eri tulokäsittein laskettujen alakvartiilien vertailu, 18 vuotta täytäneet henkilöt.**

Tulokäsite	Tulojen alakvartiili, euroa/vuosi			Naisten alakvartiilin osuus miesten alakvartiilista, %
	Kaikki	Miehet	Naiset	
STANDARDITULO	17 388	17 793	17 076	95,97
BRTULO	14 160	15 060	13 654	90,66
KRTULO	12 762	13 315	12 421	93,29
J1TULO	13 812	14 325	13 465	94,00
J2TULO	13 819	14 330	13 475	94,03
J1STULO	13 329	13 972	12 898	92,31
J2STULO	13 337	13 977	12 909	92,36

Lähde: SISU-rekisteriaineisto 2015, korotettu koko väestön tasolle.

**Taulukko 1c. Eri tulokäsittein laskettujen yläkvartiilien vertailu, 18 vuotta täytäneet henkilöt.**

Tulokäsite	Tulojen yläkvartiili, euroa/vuosi			Naisten yläkvartiilin osuus miesten yläkvartiilista, %
	Kaikki	Miehet	Naiset	
STANDARDITULO	31 931	32 618	31 230	95,74
BRTULO	37 902	43 440	33 458	77,02
KRTULO	27 842	31 003	25 239	81,41
J1TULO	28 588	31 620	26 095	82,53
J2TULO	28 601	31 624	26 115	82,58
J1STULO	26 130	28 828	23 759	82,42
J2STULO	26 136	28 833	23 770	82,44

Lähde: SISU-rekisteriaineisto 2015, korotettu koko väestön tasolle.

**Taulukko 2. Keskiarvo sukupuolen, iän ja perhetyypin mukaan käyttäen tulokäsitteitä STANDARDITULO ja J2STULO, 18 vuotta täyttäneet henkilöt vuonna 2015**

	STANDARDITULO						J2STULO					
	18–64-vuotiaat €/vuosi		65 vuotta täyttäneet €/vuosi		Naisten tulot % miesten tuloista		18–64-vuotiaat €/vuosi		65 vuotta täyttäneet €/vuosi		Naisten tulot % miesten tuloista	
Perhetyyppi	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	18–64-v	65- v	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	18–64-v	Yli 65 v
Yksin asuva	22 078	21 280	20 820	18 430	96,4	88,5	22 078	21 280	20 820	18 430	96,4	88,5
Puolison kanssa asuva	34 004	33 827	28 864	28 303	99,5	98,1	28 775	22 279	25 215	17 289	77,4	68,6
Yksinhuoltaja, vain alaikäisiä lapsia	22 898	18 734	17 500	..	81,8	..	22 898	18 734	17 500	..	81,8	..
Yksinhuoltaja, alaikäisiä ja 18–24-vuotiaita lapsia	20 868	18 209	..	..	87,3	..	24 407	21 001	..	..	86,0	..
Yksinhuoltaja, vain 18–24-vuotiaita lapsia	26 724	22 501	24 257	22 212	84,2	91,6	33 096	27 825	26 527	24 421	84,1	92,1
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain alaikäisiä lapsia	28 428	28 379	28 607	22 643	99,8	79,2	27 068	18 826	26 121	16 004	69,6	61,3
Puolison ja lasten kanssa asuva, alaikäisiä ja 18–24-vuotiaita lapsia	27 841	27 920	27 251	..	100,3	..	30 694	21 792	25 784	..	71,0	..
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain 18–24-vuotiaita lapsia	35 455	35 251	30 220	28 097	99,4	93,0	38 560	27 228	30 108	18 511	70,6	61,5
Vanhempiensa kanssa asuva 18–24-vuotias	28 915	29 749	..	..	102,9	..	6 607	6 051	..	..	91,6	..
Muu, asuntokuntaväestöä	27 370	27 565	26 583	24 823	100,7	93,4	19 915	17 615	21 762	17 585	88,5	80,8
Muu, ei-asuntokuntaväestöä	12 963	12 560	19 363	18 259	96,9	94,3	12 963	12 560	19 363	18 259	96,9	94,3
Yhteensä, miehet ja naiset ikäluokittain	27 902	27 827	26 477	23 146	99,7	87,4	24 326	20 056	23 686	17 865	82,4	75,4
Yhteensä, miehet ja naiset	27 581		26 511		96,1		24 181		19 440		80,4	
Yhteensä, kaikki	27 032						21 750					

Lähde: SISU-rekisteriaineisto 2015, korotettu koko väestön tasolle.

**Taulukko 3. Henkilöiden sijoittuminen tulokymmenyksiin eri tulokäsittein tarkasteltuna vuonna 2015, %**

Tulo- kymmenys	STANDARDITULO, kaikki henkilöt							STANDARDITULO, 18 vuotta täyttäneet							J2STULO				
	Alle 18	Miehet			Naiset			Miehet			Naiset			Miehet			Naiset		
		18 - 64	65 -	Yht	18 - 64	65 -	Yht	18 - 64	65 -	Yht	18 - 64	65 -	Yht	18 - 64	65 -	Yht	18 - 64	65 -	Yht
1	15	38	5	43	30	11	42	46	6	51	36	13	49	49	1	50	48	2	50
2	21	24	10	34	25	21	45	30	13	43	31	26	57	32	8	41	37	22	59
3	22	22	12	34	25	20	44	28	15	43	31	25	57	24	15	39	31	30	61
4	23	24	12	36	26	16	42	31	16	46	34	20	54	23	16	39	33	28	61
5	22	27	11	37	28	12	40	34	14	48	36	16	52	26	16	41	37	22	59
6	22	29	9	39	30	10	40	38	12	49	38	12	51	31	13	44	41	14	56
7	20	32	8	40	31	8	39	41	10	51	40	10	49	38	11	49	42	9	51
8	18	35	7	42	33	7	40	43	9	52	40	8	48	44	9	53	40	7	47
9	15	37	7	44	35	6	41	44	8	52	41	7	48	51	9	60	34	5	40
10	14	37	8	45	35	6	41	43	9	52	41	7	48	58	11	69	26	5	31

Lähde: SISU-rekisteriaineisto 2015, korotettu koko väestön tasolle.



## Liite 5. Tulostaulukot

**Taulukko 1a. Vuosien 2016–2018 vero- ja etuusreformien kumulatiiviset vaikutukset naisten ja miesten modifioituihin henkilökohtaisiin käytettävissä oleviin rahatuloihin perhetyypeittäin ja ikäryhmittäin: Yli 50 euroa vuodessa hyötynneet (lukumäärä ja %-osuus ryhmästä), keskimääräiset hyödyt (€ ja % / 3 vuotta)<sup>1</sup>**

	Hyötyjien lukumäärä		Osuus ryhmästä, %		Hyöty 3 vuotta, €		Hyöty 3 vuotta, %	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
<b>18–64-vuotiaat yli 50€/vuosi hyötynneet</b>								
Yksin asuva	238 729	197 872	58	60	1 150	1 111	1,38	1,45
Puolison kanssa asuva	309 406	324 214	75	71	1 113	902	1,17	1,17
Yksinhuoltaja, vain alaikäisiä lapsia	8 990	38 398	65	45	786	609	1,03	0,91
Yksinhuoltaja, alaikäisiä ja 18–24-vuotiaita lapsia	1 253	5 858	74	60	828	655	1,03	0,95
Yksinhuoltaja, vain 18–24-vuotiaita lapsia	4 671	13 355	76	74	1 185	945	1,10	1,07
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain alaikäisiä lapsia	321 002	287 289	84	74	864	679	1,02	1,06
Puolison ja lasten kanssa asuva, alaikäisiä ja 18–24-vuotiaita lapsia	40 124	39 610	84	82	956	725	1,01	1,04
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain 18–24-vuotiaita lapsia	44 882	48 507	82	85	1 224	937	1,07	1,08
Vanhempiensa kanssa asuva 18–24-vuotias	22 724	11 602	23	17	811	734	1,65	1,70
Muu, asuntokuntaväestöä	117 072	88 470	62	60	1 076	910	1,40	1,33
Muu, ei-asuntokuntaväestöä	17 220	8 730	41	39	915	852	1,57	1,58
<b>65 vuotta täyttäneet yli 50€/vuosi hyötynneet</b>								
Yksin asuva	31 607	63 554	28	23	607	499	0,70	0,67
Puolison kanssa asuva	124 229	68 139	41	26	692	641	0,71	0,96
Muu, asuntokuntaväestöä	18 372	21 091	35	30	796	687	0,90	1,02
Muu, ei-asuntokuntaväestöä	3 459	6 344	25	20	692	642	1,09	1,18
<b>18–64-vuotiaat yhteensä/keskim.</b>	<b>1 126 071</b>	<b>1 063 903</b>	<b>68</b>	<b>65</b>	<b>1 033</b>	<b>863</b>	<b>1,19</b>	<b>1,20</b>
<b>65 vuotta täyttäneet yht./keskim.</b>	<b>180 713</b>	<b>159 561</b>	<b>37</b>	<b>25</b>	<b>691</b>	<b>591</b>	<b>0,74</b>	<b>0,85</b>

<sup>1</sup> Tulokset on laskettu käyttäen tulokäsittelynä modifioitua henkilökohtaista käytettävissä olevaa rahatuloa, jossa rahatulo on skaalattu elätettävien lasten määrän ja iän huomioivalla kertoimella. Siten myös kaikki taulukossa esitetyt euromäärät ovat ns. skaalattuja euromääriä.  
Lähde: SISU-mikrosimulointimalli. Euromäärät vuoden 2018 hintatasossa.

**Taulukko 1b. Vuosien 2016–2018 vero- ja etuusreformien kumulatiiviset vaikutukset naisten ja miesten modifioituihin henkilökohtaisiin käytettävissä oleviin rahatuloihin perhetyypeittäin ja ikäryhmittäin: Yli 50 euroa vuodessa hävinneet (lukumäärä ja %-osuus ryhmästä), keskimääräiset tappiot (€ ja % / 3 vuotta)<sup>1</sup>**

	Hävinneiden määrä		Osuus ryhmästä %		Tappio 3 vuotta, €		Tappio 3 vuotta, %	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
<b>18–64-vuotiaat yli 50 €/vuosi hävinneet</b>								
Yksin asuva	61 228	56 257	15	17	-1 389	-1 316	-2,25	-2,36
Puolison kanssa asuva	43 296	54 224	10	12	-1 820	-1 663	-1,93	-3,14
Yksinhuoltaja, vain alaikäisiä lapsia	1 946	19 918	14	23	-1 027	-911	-1,37	-1,60
Yksinhuoltaja, alaikäisiä ja 18–24-vuotiaita lapsia	267	2 306	16	24	-1 114	-1 063	-1,95	-1,86
Yksinhuoltaja, vain 18–24-vuotiaita lapsia	846	3 085	14	17	-1 336	-1 468	-1,48	-1,98
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain alaikäisiä lapsia	26 616	33 806	7	9	-1 327	-847	-1,36	-1,81
Puolison ja lasten kanssa asuva, alaikäisiä ja 18–24-vuotiaita lapsia	3 712	3 545	8	7	-1 498	-899	-1,25	-1,35
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain 18–24-vuotiaita lapsia	4 265	3 332	8	6	-3 001	-1 263	-1,35	-1,50
Vanhempiensa kanssa asuva 18–24-vuotias	15 420	16 527	16	25	-1 734	-2 096	-8,02	-8,87
Muu, asuntokuntaväestöä	29 288	25 116	15	17	-1 639	-1 629	-3,36	-4,04
Muu, ei-asuntokuntaväestöä	5 318	4 112	13	18	-2 157	-2 316	-4,87	-5,27
<b>65 vuotta täyttäneet yli 50€/vuosi hävinneet</b>								
Yksin asuva	6 657	16 733	6	6	-563	-467	-0,59	-0,68
Puolison kanssa asuva	13 708	17 393	5	7	-1 600	-439	-0,85	-0,68
Muu, asuntokuntaväestöä	4 405	7 530	8	11	-559	-370	-0,62	-0,69
Muu, ei-asuntokuntaväestöä	3 305	10 995	24	35	-293	-242	-0,53	-0,48
<b>18–64-vuotiaat yhteensä/keskim.</b>	192 201	222 229	12	14	-1 598	-1 397	-2,18	-2,77
<b>65 vuotta täyttäneet yhteensä/keskim.</b>	28 555	52 805	6	8	-1 035	-397	-0,77	-0,64

<sup>1</sup> Tulokset on laskettu käyttäen tulokasitteenä modifioitua henkilökohtaista käytettävissä olevaa rahatuloa, jossa rahatulo on skaalattu elätettävien lasten määrän ja iän huomioivalla kertoimella. Siten myös kaikki taulukossa esitetyt euromäärät ovat ns. skaalattuja euromääriä.  
Lähde: SISU-mikrosimulointimalli. Euromäärät vuoden 2018 hintatasossa.

**Taulukko 1c. Vuosien 2016–2018 vero- ja etuusreformien kumulatiiviset vaikutukset naisten ja miesten modifioituihin henkilökohtaisiin käytettävissä oleviin rahatuloihin tulokymmenyksittäin ja ikäryhmittäin: Yli 50 euroa vuodessa hyötynneet (lukumäärä ja %-osuus ryhmästä), keskimääräiset hyödyt (€ ja % / 3 vuotta)<sup>1</sup>**

	Hyötyjien lukumäärä		Osuus ryhmästä %		Hyöty / 3 vuotta, €		Hyöty / 3 vuotta, %	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
<b>18–64-vuotiaat yli 50€/vuosi hyötynneet</b>								
1. tulokymmenys	24 737	26 622	12	13	963	869	4,54	3,96
2. tulokymmenys	48 127	57 583	33	36	1 039	989	3,18	3,01
3. tulokymmenys	43 789	61 855	40	45	1 015	906	2,48	2,2
4. tulokymmenys	50 153	83 572	50	57	953	801	2	1,68
5. tulokymmenys	71 977	114 140	64	69	856	738	1,56	1,35
6. tulokymmenys	110 288	151 218	80	82	853	727	1,37	1,17
7. tulokymmenys	153 597	168 531	92	91	946	809	1,34	1,15
8. tulokymmenys	184 551	163 646	95	94	1 006	858	1,25	1,07
9. tulokymmenys	215 598	141 455	95	94	1 047	896	1,1	0,94
10. tulokymmenys	223 255	95 281	87	83	1 276	1 231	0,82	0,86
<b>65 vuotta täyttäneet yli 50€/vuosi hyötynneet</b>								
1. tulokymmenys	2 146	11 662	61	83	785	809	3,1	3,18
2. tulokymmenys	5 051	14 661	13	15	659	695	2,04	2,19
3. tulokymmenys	3 872	9 569	6	7	476	545	1,16	1,33
4. tulokymmenys	8 230	14 128	11	12	295	325	0,61	0,68
5. tulokymmenys	10 729	15 660	16	16	346	344	0,64	0,63
6. tulokymmenys	11 169	13 454	19	22	397	428	0,64	0,69
7. tulokymmenys	25 969	20 572	55	49	362	399	0,51	0,56
8. tulokymmenys	35 326	24 117	84	77	512	519	0,64	0,65
9. tulokymmenys	35 565	20 398	91	85	793	756	0,83	0,8
10. tulokymmenys	42 656	15 340	85	76	1 217	1 152	0,76	0,79

<sup>1</sup> Tulokset on laskettu käyttäen tulokäsittelynä modifioitua henkilökohtaista käytettävissä olevaa rahatuloa, jossa rahatulo on skaalattu elätettävien lasten määrän ja iän huomioivalla kertoimella. Siten myös kaikki taulukossa esitetyt euromäärät ovat ns. skaalattuja euromääriä.  
Lähde: SISU-mikrosimulointimalli. Euromäärät vuoden 2018 hintatasossa.

**Taulukko 1d. Vuosien 2016–2018 vero- ja etuusreformien kumulatiiviset vaikutukset naisten ja miesten modifioituihin henkilökohtaisiin käytettävissä oleviin rahatuloihin tulokymmenyksittäin ja ikäryhmittäin: Yli 50 euroa vuodessa hävinneet (lukumäärä ja %-osuus ryhmästä), keskimääräiset tappiot (€ ja % / 3 vuotta)<sup>1</sup>**

	Hävinneiden määrä		Osuus ryhmästä %		Tappio/3 vuotta, €		Tappio/3 vuotta, %	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
<b>18–64-vuotiaat yli 50€/vuosi hävinneet</b>								
1. tulokymmenys	49 266	56 937	23	27	-1 441	-1 528	-8,24	-8,09
2. tulokymmenys	33 979	42 449	23	26	-1 572	-1 626	-4,84	-5,03
3. tulokymmenys	21 098	26 856	19	20	-1 540	-1 533	-3,76	-3,75
4. tulokymmenys	20 258	25 443	20	17	-1 467	-1 286	-3,08	-2,7
5. tulokymmenys	20 785	27 009	18	16	-1 232	-1 023	-2,26	-1,88
6. tulokymmenys	12 641	18 539	9	10	-1 329	-1 036	-2,16	-1,68
7. tulokymmenys	5 984	7 284	4	4	-1 588	-1 213	-2,27	-1,74
8. tulokymmenys	4 618	4 325	2	2	-1 654	-1 079	-2,06	-1,35
9. tulokymmenys	5 058	3 639	2	2	-1 529	-945	-1,6	-0,99
10. tulokymmenys	18 512	9 749	7	8	-2 879	-1 720	-0,75	-0,64
<b>65 vuotta täyttäneet yli 50€/vuosi hävinneet</b>								
1. tulokymmenys	240	360	7	3	-355	-296	-1,92	-1,44
2. tulokymmenys	6 311	14 214	17	15	-227	-227	-0,68	-0,68
3. tulokymmenys	4 505	10 562	7	8	-296	-301	-0,73	-0,74
4. tulokymmenys	4 185	10 582	6	9	-330	-314	-0,69	-0,66
5. tulokymmenys	3 918	8 103	6	8	-315	-284	-0,58	-0,53
6. tulokymmenys	1 846	2 985	3	5	-394	-357	-0,64	-0,58
7. tulokymmenys	1 146	1 406	2	3	-403	-411	-0,58	-0,58
8. tulokymmenys	706	926	2	3	-465	-373	-0,58	-0,47
9. tulokymmenys	573	633	1	3	-355	-312	-0,38	-0,33
10. tulokymmenys	5 125	3 032	10	15	-4 366	-2 195	-0,82	-0,68

<sup>1</sup> Tulokset on laskettu käyttäen tulokäsitteenä modifioitua henkilökohtaista käytettävissä olevaa rahatuloa, jossa rahatulo on skaalattu elätettävien lasten määrän ja iän huomioivalla kertoimella. Siten myös kaikki taulukossa esitetyt euromäärät ovat ns. skaalattuja euromääriä.  
Lähde: SISU-mikrosimulointimalli. Euromäärät vuoden 2018 hintatasossa.

**Taulukko 2a. Vuoden 2016 vero- ja etuusreformien vaikutukset naisten ja miesten modifioituihin henkilökohtaisiin käytettävissä oleviin rahatuloihin perhetyyteittäin ja ikäryhmittäin: Yli 50 euroa vuodessa hyötynneet (lukumäärä ja %-osuus ryhmästä), keskimääräiset hyödyt (€ ja % / vuosi)<sup>1</sup>**

	Hyötöjien lukumäärä		Osuus ryhmästä %		Hyöty / vuosi, €		Hyöty / vuosi, %	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
<b>18–64-vuotiaat yli 50€/vuosi hyötynneet</b>								
Yksin asuva	226 894	191 308	55	58	157	160	0,63	0,66
Puolison kanssa asuva	275 927	333 970	67	73	156	160	0,57	0,68
Yksinhuoltaja, vain alaikäisiä lapsia	7 090	35 512	51	41	109	107	0,49	0,51
Yksinhuoltaja, alaikäisiä ja 18–24-vuotiaita lapsia	986	5 218	58	54	112	105	0,47	0,49
Yksinhuoltaja, vain 18–24-vuotiaita lapsia	3 972	12 282	65	68	151	151	0,49	0,55
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain alaikäisiä lapsia	260 047	278 199	68	72	121	125	0,50	0,63
Puolison ja lasten kanssa asuva, alaikäisiä ja 18–24-vuotiaita lapsia	30 874	37 904	64	78	126	127	0,50	0,60
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain 18–24-vuotiaita lapsia	35 352	46 094	65	81	159	158	0,51	0,60
Vanhempiensa kanssa asuva 18–24-vuotias	27 962	17 746	28	27	176	181	1,13	1,34
Muu, asuntokuntaväestöä	116 319	92 515	61	63	166	163	0,74	0,77
Muu, ei-asuntokuntaväestöä	20 825	10 896	49	48	212	230	1,26	1,42
<b>65 vuotta täyttäneet yli 50 €/vuosi hyötynneet</b>								
Yksin asuva	16 513	34 379	15	12	140	145	0,53	0,68
Puolison kanssa asuva	55 384	51 072	18	20	132	178	0,40	0,99
Muu, asuntokuntaväestöä	11 669	17 559	22	25	162	176	0,64	0,95
Muu, ei-asuntokuntaväestöä	3 232	7 010	23	22	225	223	1,38	1,56
<b>18–64-vuotiaat yhteensä/keskim.</b>	<b>1 006 247</b>	<b>1 061 644</b>	<b>60</b>	<b>65</b>	<b>149</b>	<b>149</b>	<b>0,60</b>	<b>0,67</b>
<b>65 vuotta täyttäneet yhteensä/keskim.</b>	<b>88 590</b>	<b>110 368</b>	<b>18</b>	<b>17</b>	<b>141</b>	<b>170</b>	<b>0,47</b>	<b>0,90</b>

<sup>1</sup> Tulokset on laskettu käyttäen tulokäsittelynä modifioitua henkilökohtaista käytettävissä olevaa rahatuloa, jossa rahatulo on skaalattu elätettävien lasten määrän ja iän huomioivalla kertoimella. Siten myös kaikki taulukossa esitetyt euromäärät ovat ns. skaalattuja euromääriä.  
Lähde: SISU-mikrosimulointimalli. Euromäärät vuoden 2018 hintatasossa.

**Taulukko 2b. Vuoden 2016 vero- ja etuusreformien vaikutukset naisten ja miesten modifioituihin henkilökohtaisiin käytettävissä oleviin rahatuloihin perhetyypeittäin ja ikäryhmittäin: Yli 50 euroa vuodessa hävinneet (lukumäärä ja %-osuus ryhmästä), keskimääräiset tappiot (€ ja % / vuosi)<sup>1</sup>**

	Häviäjien lukumäärä		Osuus ryhmästä %		Tappio / vuosi, €		Tappio / vuosi, %	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
<b>18–64-vuotiaat yli 50€/vuosi hävinneet</b>								
Yksin asuva	32 267	27 895	8	9	-270	-224	-0,68	-0,73
Puolison kanssa asuva	31 840	20 072	8	4	-459	-282	-0,65	-0,68
Yksinhuoltaja, vain alaikäisiä lapsia	2 052	14 381	15	17	-240	-156	-0,66	-0,69
Yksinhuoltaja, alaikäisiä ja 18–24-vuotiaita lapsia	233	1 573	14	16	-186	-189	-0,59	-0,78
Yksinhuoltaja, vain 18–24-vuotiaita lapsia	980	2 732	16	15	-311	-294	-0,60	-0,86
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain alaikäisiä lapsia	37 884	20 345	10	5	-335	-203	-0,58	-0,65
Puolison ja lasten kanssa asuva, alaikäisiä ja 18–24-vuotiaita lapsia	6 584	2 752	14	6	-357	-279	-0,55	-0,59
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain 18–24-vuotiaita lapsia	6 844	3 345	13	6	-679	-298	-0,70	-0,55
Vanhempiensa kanssa asuva 18–24-vuotia	826	586	1	1	-155	-204	-1,57	-1,64
Muu, asuntokuntaväestöä	11 815	7 324	6	5	-297	-220	-0,69	-0,78
Muu, ei-asuntokuntaväestöä	593	300	1	1	-339	-570	-0,68	-0,87
<b>65 vuotta täyttäneet yli 50 €/vuosi hävinneet</b>								
Yksin asuva	2 899	4 918	3	2	-453	-417	-0,59	-0,82
Puolison kanssa asuva	13 401	5 778	4	2	-687	-373	-0,70	-0,76
Muu, asuntokuntaväestöä	2 152	1 926	4	3	-410	-287	-0,56	-0,73
Muu, ei-asuntokuntaväestöä	280	373	2	1	-409	-314	-0,68	-0,80
<b>18–64-vuotiaat yhteensä/keskim.</b>	131 919	101 305	8	6	-362	-228	-0,64	-0,69
<b>65 vuotta täyttäneet yhteensä/keskim.</b>	19 372	13 075	4	2	-605	-374	-0,67	-0,78

<sup>1</sup> Tulokset on laskettu käyttäen tulokäsittelynä modifioitua henkilökohtaista käytettävissä olevaa rahatuloa, jossa rahatulo on skaalattu elätettävien lasten määrän ja iän huomioivalla kertoimella. Siten myös kaikki taulukossa esitetyt euromäärät ovat ns. skaalattuja euromääriä.  
Lähde: SISU-mikrosimulointimalli. Euromäärät vuoden 2018 hintatasossa.

**Taulukko 2c. Vuoden 2016 vero- ja etuusreformien vaikutukset naisten ja miesten modifioituihin henkilökohtaisiin käytettävissä oleviin rahatuloihin tulokymmenyksittäin ja ikäryhmittäin: Yli 50 euroa vuodessa hyötäneet (lukumäärä ja %-osuus ryhmästä), keskimääräiset hyödyt (€ ja % / vuosi)<sup>1</sup>**

	Hyötöjien lukumäärä		Osuus ryhmästä %		Hyöty / vuosi, €		Hyöty / vuosi, %	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
<b>18–64-vuotiaat yli 50€/vuosi hyötäneet</b>								
1. tulokymmenys	32 780	38 591	15	18	106	104	1,36	1,34
2. tulokymmenys	60 868	69 412	41	43	178	164	1,63	1,49
3. tulokymmenys	49 833	69 285	46	51	192	174	1,40	1,26
4. tulokymmenys	55 217	91 909	55	63	171	158	1,07	0,99
5. tulokymmenys	72 970	117 998	65	72	157	151	0,86	0,83
6. tulokymmenys	109 155	153 170	80	83	150	148	0,72	0,71
7. tulokymmenys	149 325	169 084	89	91	155	156	0,66	0,66
8. tulokymmenys	177 301	162 333	91	93	148	152	0,55	0,57
9. tulokymmenys	194 140	134 658	85	89	132	133	0,42	0,42
10. tulokymmenys	104 657	55 204	41	48	132	123	0,30	0,29
<b>65 vuotta täyttäneet yli 50€/vuosi hyötäneet</b>								
1. tulokymmenys	2 512	12 808	72	91	266	288	3,12	3,39
2. tulokymmenys	11 029	32 527	29	34	157	161	1,47	1,53
3. tulokymmenys	4 398	13 388	7	10	171	175	1,26	1,28
4. tulokymmenys	2 845	7 584	4	6	127	141	0,80	0,89
5. tulokymmenys	3 032	5 551	4	6	130	142	0,71	0,78
6. tulokymmenys	3 305	5 351	6	9	144	163	0,70	0,79
7. tulokymmenys	4 312	5 078	9	12	162	174	0,69	0,74
8. tulokymmenys	6 291	5 318	15	17	170	179	0,63	0,67
9. tulokymmenys	22 944	12 282	59	52	121	128	0,38	0,40
10. tulokymmenys	27 922	10 482	55	52	127	128	0,28	0,29

<sup>1</sup> Tulokset on laskettu käyttäen tulokäsitteenä modifioitua henkilökohtaista käytettävissä olevaa rahatuloa, jossa rahatulo on skaalattu elätettävien lasten määrän ja iän huomioivalla kertoimella. Siten myös kaikki taulukossa esitetyt euromäärät ovat ns. skaalattuja euromääriä.  
Lähde: SISU-mikrosimulointimalli. Euromäärät vuoden 2018 hintatasossa.

**Taulukko 2d. Vuoden 2016 vero- ja etuusreformien vaikutukset naisten ja miesten modifioituihin henkilökohtaisiin käytettävissä oleviin rahatuloihin tulokymmenyksittäin ja ikäryhmittäin: Yli 50 euroa vuodessa hävinneet (lukumäärä ja %-osuus ryhmästä), keskimääräiset tappio (€ ja % / vuosi)<sup>1</sup>**

	Häviäjien lukumäärä		Osuus ryhmästä %		Tappio / vuosi, €		Tappio / vuosi, %	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
<b>18–64-vuotiaat yli 50€/vuosi hävinneet</b>								
1. tulokymmenys	9 749	11 582	5	5	-123	-130	-2,29	-2,15
2. tulokymmenys	8 556	8 430	6	5	-115	-131	-1,05	-1,20
3. tulokymmenys	6 364	6 864	6	5	-141	-141	-1,03	-1,03
4. tulokymmenys	5 304	7 330	5	5	-173	-145	-1,09	-0,91
5. tulokymmenys	8 143	13 734	7	8	-150	-134	-0,81	-0,73
6. tulokymmenys	7 290	13 974	5	8	-197	-168	-0,95	-0,81
7. tulokymmenys	3 325	5 431	2	3	-256	-193	-1,09	-0,83
8. tulokymmenys	3 199	3 792	2	2	-282	-192	-1,05	-0,72
9. tulokymmenys	4 725	3 545	2	2	-243	-191	-0,75	-0,60
10. tulokymmenys	75 262	26 622	29	23	-507	-443	-0,58	-0,57
<b>65 vuotta täyttäneet yli 50€/vuosi hävinneet</b>								
1. tulokymmenys	73	107	2	1	-110	-150	-2,52	-2,38
2. tulokymmenys	400	966	1	1	-204	-241	-1,77	-2,09
3. tulokymmenys	773	1 599	1	1	-221	-245	-1,61	-1,79
4. tulokymmenys	986	1 893	1	2	-228	-253	-1,44	-1,60
5. tulokymmenys	886	1 193	1	1	-232	-254	-1,28	-1,41
6. tulokymmenys	706	873	1	1	-252	-256	-1,23	-1,24
7. tulokymmenys	433	560	1	1	-269	-260	-1,14	-1,11
8. tulokymmenys	460	406	1	1	-258	-254	-0,97	-0,96
9. tulokymmenys	347	320	1	1	-245	-200	-0,77	-0,64
10. tulokymmenys	14 307	5 158	28	25	-736	-567	-0,63	-0,60

<sup>1</sup> Tulokset on laskettu käyttäen tulokäsittelynä modifioitua henkilökohtaista käytettävissä olevaa rahatuloa, jossa rahatulo on skaalattu elätettävien lasten määrän ja iän huomioivalla kertoimella. Siten myös kaikki taulukossa esitetyt euromäärät ovat ns. skaalattuja euromääriä.  
Lähde: SISU-mikrosimulointimalli. Euromäärät vuoden 2018 hintatasossa.



**Taulukko 3a. Vuoden 2017 vero- ja etuusreformien vaikutukset naisten ja miesten modifioituihin henkilökohtaisiin käytettävissä oleviin rahatuloihin perhetyypeittäin ja ikäryhmittäin: Yli 50 euroa vuodessa hyötynneet (lukumäärä ja %-osuus ryhmästä), keskimääräiset hyödyt (€ ja % / vuosi)<sup>1</sup>**

	Hyöttyjien lukumäärä		Osuus ryhmästä, %		Hyöty vuodessa, €		Hyöty vuodessa, %	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
<b>18–64-vuotiaat yli 50€/vuosi hyötynneet</b>								
Yksin asuva	209 607	148 026	51	45	415	458	1,39	1,71
Puolison kanssa asuva	293 080	240 768	71	53	383	287	1,13	1,07
Yksinhuoltaja, vain alaikäisiä lapsia	8 237	24 270	59	28	275	216	0,99	0,89
Yksinhuoltaja, alaikäisiä ja 18–24-vuotiaita lapsia	1 126	4 045	67	42	303	248	1,10	1,03
Yksinhuoltaja, vain 18–24-vuotiaita lapsia	4 378	9 869	71	55	440	352	1,16	1,11
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain alaikäisiä lapsia	291 320	191 395	76	49	316	223	1,04	0,97
Puolison ja lasten kanssa asuva, alaikäisiä ja 18–24-vuotiaita lapsia	36 945	24 423	77	50	387	283	1,14	1,10
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain 18–24-vuotiaita lapsia	42 149	33 406	77	59	472	333	1,08	1,08
Vanhempiensa kanssa asuva 18–24-vuotias	16 247	7 004	16	11	172	137	0,94	0,86
Muu, asuntokuntaväestöä	102 798	65 673	54	44	360	311	1,29	1,30
Muu, ei-asuntokuntaväestöä	9 103	3 192	21	14	257	255	1,02	1,04
<b>65 vuotta täyttäneet yli 50 €/vuosi hyötynneet</b>								
Yksin asuva	47 321	93 915	42	34	174	142	0,61	0,57
Puolison kanssa asuva	183 778	83 419	61	32	208	160	0,65	0,63
Muu, asuntokuntaväestöä	24 130	22 564	46	32	231	179	0,77	0,71
Muu, ei-asuntokuntaväestöä	2 286	3 032	16	10	184	151	0,58	0,52
<b>18–64-vuotiaat yhteensä/keskim.</b>	<b>1 014 990</b>	<b>752 071</b>	<b>61</b>	<b>46</b>	<b>367</b>	<b>305</b>	<b>1,16</b>	<b>1,19</b>
<b>65 vuotta täyttäneet yht./keskim.</b>	<b>261 073</b>	<b>203 410</b>	<b>54</b>	<b>32</b>	<b>205</b>	<b>153</b>	<b>0,66</b>	<b>0,61</b>

<sup>1</sup> Tulokset on laskettu käyttäen tulokäsittelynä modifioitua henkilökohtaista käytettävissä olevaa rahatuloa, jossa rahatulo on skaalattu elätettävien lasten määrän ja iän huomioivalla kertoimella. Siten myös kaikki taulukossa esitetyt euromäärät ovat ns. skaalattuja euromääriä.  
Lähde: SISU-mikrosimulointimalli. Euromäärät vuoden 2018 hintatasossa.

**Taulukko 3b. Vuoden 2017 vero- ja etuusreformien vaikutukset naisten ja miesten modifioituihin henkilökohtaisiin käytettävissä oleviin rahatuloihin perhetyypeittäin ja ikäryhmittäin: Yli 50 euroa vuodessa hävinneet (lukumäärä ja %-osuus ryhmästä), keskimääräiset hyödyt (€ ja % / vuosi)<sup>1</sup>**

	Häviäjien lukumäärä		Osuus ryhmästä, %		Tappio vuodessa, €		Tappio vuodessa, %	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
<b>18–64-vuotiaat yli 50€/vuosi hävinneet</b>								
Yksin asuva	97 067	84 639	23	26	-360	-356	-2,29	-2,16
Puolison kanssa asuva	59 342	95 028	14	21	-521	-486	-3,07	-3,12
Yksinhuoltaja, vain alaikäisiä lapsia	2 219	23 417	16	27	-275	-265	-1,51	-1,48
Yksinhuoltaja, alaikäisiä ja 18–24-vuotiaita lapsia	300	2 692	18	28	-391	-300	-2,02	-1,66
Yksinhuoltaja, vain 18–24-vuotiaita lapsia	880	3 745	14	21	-441	-350	-2,10	-1,68
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain alaikäisiä lapsia	32 707	61 881	9	16	-362	-225	-2,04	-1,67
Puolison ja lasten kanssa asuva, alaikäisiä ja 18–24-vuotiaita lapsia	4 278	6 491	9	13	-457	-223	-2,26	-1,41
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain 18–24-vuotiaita lapsia	5 651	7 244	10	13	-490	-286	-2,10	-1,34
Vanhempiensa kanssa asuva 18–24-vuotias	16 800	17 033	17	26	-799	-1 024	-9,80	-12,04
Muu, asuntokuntaväestöä	44 628	38 771	23	26	-509	-523	-3,96	-4,00
Muu, ei-asuntokuntaväestöä	16 673	10 449	39	46	-418	-520	-3,27	-3,98
<b>65 vuotta täyttäneet yli 50 €/vuosi hävinneet</b>								
Yksin asuva	34 039	99 966	30	36	-84	-85	-0,57	-0,58
Puolison kanssa asuva	46 041	106 623	15	41	-79	-83	-0,57	-0,66
Muu, asuntokuntaväestöä	16 227	30 861	31	44	-89	-93	-0,64	-0,72
Muu, ei-asuntokuntaväestöä	7 590	20 518	54	65	-121	-125	-0,82	-0,83
<b>18–64-vuotiaat yhteensä/keskim.</b>	<b>280 545</b>	<b>351 389</b>	<b>17</b>	<b>22</b>	<b>-451</b>	<b>-413</b>	<b>-2,93</b>	<b>-2,74</b>
<b>65 vuotta täyttäneet yht./keskim.</b>	<b>104 777</b>	<b>258 401</b>	<b>22</b>	<b>41</b>	<b>-86</b>	<b>-88</b>	<b>-0,60</b>	<b>-0,65</b>

<sup>1</sup> Tulokset on laskettu käyttäen tulokäsittelynä modifioitua henkilökohtaista käytettävissä olevaa rahatuloa, jossa rahatulo on skaalattu elätettävien lasten määrään ja iän huomioivalla kertoimella. Siten myös kaikki taulukossa esitetyt euromäärät ovat ns. skaalattuja euromääriä.  
Lähde: SISU-mikrosimulointimalli. Euromäärät vuoden 2018 hintatasossa.

**Taulukko 3c. Vuoden 2017 vero- ja etuusreformien vaikutukset naisten ja miesten modifioituihin henkilökohtaisiin käytettävissä oleviin rahatuloihin tulokymmenyksittäin ja ikäryhmittäin: Yli 50 euroa vuodessa hyötynneet (lukumäärä ja %-osuus ryhmästä), keskimääräiset hyödyt (€ ja % / vuosi)<sup>1</sup>**

	Hyötyjien lukumäärä		Osuus ryhmästä, %		Hyöty / vuosi, €		Hyöty / vuosi, %	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
<b>18–64-vuotiaat yli 50€/vuosi hyötynneet</b>								
1. tulokymmenys	21 691	19 139	10	9	533	536	8,34	8,04
2. tulokymmenys	22 158	28 881	15	18	588	556	5,30	4,97
3. tulokymmenys	26 836	38 844	25	29	405	349	2,94	2,52
4. tulokymmenys	43 149	59 909	43	41	293	261	1,82	1,63
5. tulokymmenys	69 905	85 785	62	52	213	193	1,16	1,06
6. tulokymmenys	103 751	105 643	76	57	211	194	1,01	0,93
7. tulokymmenys	140 456	114 406	84	62	245	216	1,04	0,92
8. tulokymmenys	166 278	110 308	85	63	288	255	1,07	0,95
9. tulokymmenys	193 381	99 972	85	66	341	318	1,07	1,00
10. tulokymmenys	227 387	89 183	89	78	611	587	1,06	1,12
<b>65 vuotta täyttäneet yli 50€/vuosi hyötynneet</b>								
1. tulokymmenys	100	93	4	1	126	127	2,38	2,03
2. tulokymmenys	67	120	0	0	181	206	1,52	1,77
3. tulokymmenys	780	1 020	1	1	102	94	0,72	0,65
4. tulokymmenys	16 280	18 659	22	15	73	75	0,44	0,46
5. tulokymmenys	46 747	50 033	68	53	77	77	0,42	0,42
6. tulokymmenys	37 338	36 818	65	59	103	104	0,50	0,50
7. tulokymmenys	37 691	31 261	81	76	139	132	0,59	0,56
8. tulokymmenys	38 031	26 209	93	86	223	212	0,83	0,79
9. tulokymmenys	36 272	21 411	95	91	253	243	0,79	0,77
10. tulokymmenys	47 767	17 786	95	88	458	400	0,70	0,71

<sup>1</sup> Tulokset on laskettu käyttäen tulokäsittelynä modifioitua henkilökohtaista käytettävissä olevaa rahatuloa, jossa rahatulo on skaalattu elätettävien lasten määrän ja iän huomioivalla kertoimella. Siten myös kaikki taulukossa esitetyt euromäärät ovat ns. skaalattuja euromääriä.  
Lähde: SISU-mikrosimulointimalli. Euromäärät vuoden 2018 hintatasossa.

**Taulukko 3d. Vuoden 2017 vero- ja etuusreformien vaikutukset naisten ja miesten modifioituihin henkilökohtaisiin käytettävissä oleviin rahatuloihin tulokymmenyksittäin ja ikäryhmittäin: Yli 50 euroa vuodessa hävinneet (lukumäärä ja %-osuus ryhmästä), keskimääräiset tappiot (€ ja % / vuosi)<sup>1</sup>**

	Häviäjien lukumäärä		Osuus ryhmästä, %		Tappio / vuosi, €		Tappio / vuosi, %	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
<b>18–64-vuotiaat yli 50€/vuosi hävinneet</b>								
1. tulokymmenys	66 846	82 593	31	39	-479	-486	-7,33	-7,17
2. tulokymmenys	62 714	69 578	44	44	-414	-475	-3,78	-4,34
3. tulokymmenys	42 449	47 914	39	35	-416	-453	-3,04	-3,31
4. tulokymmenys	31 081	40 217	31	28	-508	-454	-3,20	-2,85
5. tulokymmenys	24 836	36 645	22	22	-499	-364	-2,74	-2,00
6. tulokymmenys	14 041	28 022	10	15	-535	-286	-2,58	-1,37
7. tulokymmenys	9 436	17 959	6	10	-505	-254	-2,15	-1,09
8. tulokymmenys	7 564	10 149	4	6	-474	-259	-1,76	-0,97
9. tulokymmenys	9 763	9 549	4	6	-361	-206	-1,13	-0,65
10. tulokymmenys	11 815	8 763	5	8	-297	-177	-0,54	-0,36
<b>65 vuotta täyttäneet yli 50€/vuosi hävinneet</b>								
1. tulokymmenys	1 719	8 063	66	90	-113	-108	-1,37	-1,30
2. tulokymmenys	36 838	96 021	93	95	-91	-94	-0,80	-0,83
3. tulokymmenys	40 537	92 322	61	70	-76	-79	-0,56	-0,58
4. tulokymmenys	14 887	38 851	20	32	-87	-89	-0,55	-0,56
5. tulokymmenys	5 771	14 921	8	16	-98	-95	-0,55	-0,53
6. tulokymmenys	1 833	4 098	3	7	-93	-102	-0,45	-0,50
7. tulokymmenys	1 053	1 579	2	4	-101	-100	-0,43	-0,43
8. tulokymmenys	566	840	1	3	-98	-91	-0,36	-0,34
9. tulokymmenys	526	706	1	3	-89	-88	-0,28	-0,28
10. tulokymmenys	1 046	1 000	2	5	-109	-99	-0,15	-0,14

<sup>1</sup> Tulokset on laskettu käyttäen tulokäsittelynä modifioitua henkilökohtaista käytettävissä olevaa rahatuloa, jossa rahatulo on skaalattu elätettävien lasten määrän ja iän huomioivalla kertoimella. Siten myös kaikki taulukossa esitetyt euromäärät ovat ns. skaalattuja euromääriä.  
Lähde: SISU-mikrosimulointimalli. Euromäärät vuoden 2018 hintatasossa.

**Taulukko 4a. Vuoden 2018 vero- ja etuusreformien vaikutukset naisten ja miesten modifioituihin henkilökohtaisiin käytettävissä oleviin rahatuloihin perhetyyppittäin ja ikäryhmittäin: Yli 50 euroa vuodessa hyötynneet (lukumäärä ja %-osuus ryhmästä), keskimääräiset hyödyt (€ ja % / vuosi)<sup>1</sup>**

	Hyöttyjien lukumäärä		Osuus ryhmästä, %		Hyöty vuodessa, €		Hyöty vuodessa, %	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
<b>18–64-vuotiaat yli 50€/v hyötynneet</b>								
Yksin asuva	171 450	133 032	41	41	103	95	0,33	0,33
Puolison kanssa asuva	229 586	227 533	56	50	113	95	0,30	0,34
Yksinhuoltaja, vain alaikäisiä lapsia	8 003	41 430	58	48	108	113	0,39	0,52
Yksinhuoltaja, alaikäisiä ja 18–24-vuotiaita lapsia	1 093	5 951	65	61	105	101	0,38	0,44
Yksinhuoltaja, vain 18–24-vuotiaita lapsia	3 978	10 389	65	57	118	100	0,30	0,31
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain alaikäisiä lapsia	217 591	160 707	57	41	100	95	0,31	0,40
Puolison ja lasten kanssa asuva, alaikäisiä ja 18–24-vuotiaita lapsia	32 000	26 876	67	55	106	87	0,29	0,32
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain 18–24-vuotiaita lapsia	39 810	38 478	73	68	126	101	0,28	0,32
Vanhempiensa kanssa asuva 18–24-vuotias	14 088	7 630	14	11	104	120	0,57	0,76
Muu, asuntokuntaväestöä	83 639	59 382	44	40	108	99	0,37	0,39
Muu, ei-asuntokuntaväestöä	15 087	8 210	35	36	118	113	0,60	0,63
<b>65 vuotta täyttäneet yli 50 €/v hyötynneet</b>								
Yksin asuva	15 047	35 339	13	13	138	118	0,42	0,54
Puolison kanssa asuva	50 879	36 712	17	14	165	123	0,33	0,61
Muu, asuntokuntaväestöä	9 043	12 502	17	18	150	123	0,43	0,63
Muu, ei-asuntokuntaväestöä	3 039	6 024	22	19	125	115	0,67	0,78
<b>18–64-vuotiaat yhteensä/keskim.</b>	<b>816 325</b>	<b>719 618</b>	<b>49</b>	<b>44</b>	<b>107</b>	<b>97</b>	<b>0,32</b>	<b>0,36</b>
<b>65 vuotta täyttäneet yht./keskim.</b>	<b>79 647</b>	<b>90 836</b>	<b>16</b>	<b>14</b>	<b>157</b>	<b>121</b>	<b>0,36</b>	<b>0,59</b>

<sup>1</sup> Tulokset on laskettu käyttäen tulokäsittelynä modifioitua henkilökohtaista käytettävissä olevaa rahatuloa, jossa rahatulo on skaalattu elätettävien lasten määrän ja iän huomioivalla kertoimella. Siten myös kaikki taulukossa esitetyt euromäärät ovat ns. skaalattuja euromääriä.  
Lähde: SISU-mikrosimulointimalli. Euromäärät vuoden 2018 hintatasossa.

**Taulukko 4b. Vuoden 2018 vero- ja etuusreformien vaikutukset naisten ja miesten modifioituihin henkilökohtaisiin käytettävissä oleviin rahatuloihin perhetyypeittäin ja ikäryhmittäin: Yli 50 euroa vuodessa hävinneet (lukumäärä ja %-osuus ryhmästä), keskimääräiset tappiot (€ ja % / vuosi)<sup>1</sup>**

	Häviäjien lukumäärä		Osuus ryhmästä, %		Tappio / vuosi, €		Tappio / vuosi, %	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
<b>18–64-vuotiaat yli 50€/v hävinneet</b>								
Yksin asuva	51 532	49 373	12	15	-88	-89	-0,46	-0,50
Puolison kanssa asuva	48 813	40 463	12	9	-79	-81	-0,37	-0,44
Yksinhuoltaja, vain alaikäisiä lapsia	713	3 872	5	4	-101	-83	-0,54	-0,40
Yksinhuoltaja, alaikäisiä ja 18–24-vuotiaita lapsia	87	793	5	8	-85	-92	-0,47	-0,47
Yksinhuoltaja, vain 18–24-vuotiaita lapsia	493	2 252	8	12	-110	-124	-0,49	-0,59
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain alaikäisiä lapsia	12 795	16 793	3	4	-99	-86	-0,42	-0,52
Puolison ja lasten kanssa asuva, alaikäisiä ja 18–24-vuotiaita lapsia	1 353	946	3	2	-107	-100	-0,43	-0,52
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain 18–24-vuotiaita lapsia	3 132	1 759	6	3	-81	-90	-0,31	-0,38
Vanhempiensa kanssa asuva 18–24-vuotias	1 739	1 160	2	2	-58	-56	-0,51	-0,53
Muu, asuntokuntaväestöä	16 560	13 628	9	9	-81	-82	-0,45	-0,56
Muu, ei-asuntokuntaväestöä	1 439	773	3	3	-79	-85	-0,40	-0,39
<b>65 vuotta täyttäneet yli 50 €/v hävinneet</b>								
Yksin asuva	45 375	98 713	40	36	-68	-67	-0,29	-0,30
Puolison kanssa asuva	142 568	78 135	48	30	-66	-66	-0,28	-0,30
Muu, asuntokuntaväestöä	19 905	22 018	38	31	-70	-70	-0,29	-0,32
Muu, ei-asuntokuntaväestöä	4 658	9 070	33	29	-77	-77	-0,34	-0,35
<b>18–64-vuotiaat yhteensä/keskim.</b>	138 656	131 813	8	8	-84	-86	-0,42	-0,49
<b>65 vuotta täyttäneet yht./keskim.</b>	214 519	≈ 208 500	44	33	-67	-68	-0,28	-0,31

<sup>1</sup> Tulokset on laskettu käyttäen tulokäsitetäänä modifioitua henkilökohtaista käytettävissä olevaa rahatuloa, jossa rahatulo on skaalattu elätettävien lasten määrän ja iän huomioivalla kertoimella. Siten myös kaikki taulukossa esitetyt euromäärät ovat ns. skaalattuja euromääriä.  
Lähde: SISU-mikrosimulointimalli. Euromäärät vuoden 2018 hintatasossa.

**Taulukko 4c. Vuoden 2018 vero- ja etuusreformien vaikutukset naisten ja miesten modifioituihin henkilökohtaisiin käytettävissä oleviin rahatuloihin tulodesiileittäin ja ikäryhmittäin: Yli 50 euroa vuodessa hyötyneet (lukumäärä ja %-osuus ryhmästä), keskimääräiset hyödyt (€ ja % / vuosi)<sup>1</sup>**

	Hyötyjien lukumäärä		Osuus ryhmästä, %		Hyöty / vuosi, €		Hyöty / vuosi, %	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
<b>18–64-vuotiaat yli 50€/vuosi hyötyneet</b>								
1. tulokymmenys	4 012	11 928	2	6	276	229	3,97	3,47
2. tulokymmenys	32 120	38 044	22	24	107	109	0,99	1,01
3. tulokymmenys	26 969	33 620	25	25	101	98	0,75	0,72
4. tulokymmenys	27 402	38 298	27	26	103	98	0,65	0,62
5. tulokymmenys	40 057	61 308	36	37	78	76	0,43	0,41
6. tulokymmenys	55 191	76 275	41	41	77	75	0,37	0,36
7. tulokymmenys	95 634	111 408	57	60	87	85	0,37	0,36
8. tulokymmenys	140 016	131 453	71	76	90	87	0,33	0,32
9. tulokymmenys	177 980	119 631	78	80	96	93	0,30	0,29
10. tulokymmenys	216 944	97 653	85	85	147	138	0,25	0,27
<b>65 vuotta täyttäneet yli 50€/vuosi hyötyneet</b>								
1. tulokymmenys	973	5 251	41	69	107	107	1,33	1,35
2. tulokymmenys	7 604	26 516	19	26	110	117	1,04	1,13
3. tulokymmenys	8 570	20 778	13	16	105	111	0,78	0,82
4. tulokymmenys	4 931	10 982	7	9	101	108	0,64	0,68
5. tulokymmenys	1 586	4 092	2	4	87	96	0,48	0,54
6. tulokymmenys	453	1 080	1	2	91	93	0,44	0,45
7. tulokymmenys	786	1 140	2	3	78	86	0,33	0,36
8. tulokymmenys	853	993	2	3	95	90	0,35	0,33
9. tulokymmenys	16 120	7 783	41	33	122	120	0,37	0,37
10. tulokymmenys	37 771	12 222	75	61	208	179	0,31	0,32

<sup>1</sup> Tulokset on laskettu käyttäen tulokäsittelynä modifioitua henkilökohtaista käytettävissä olevaa rahatuloa, jossa rahatulo on skaalattu elätettävien lasten määrän ja iän huomioivalla kertoimella. Siten myös kaikki taulukossa esitetyt euromäärät ovat ns. skaalattuja euromääriä.  
Lähde: SISU-mikrosimulointimalli. Euromäärät vuoden 2018 hintatasossa.

**Taulukko 4d. Vuoden 2018 vero- ja etuusreformien vaikutukset naisten ja miesten modifioituihin henkilökohtaisiin käytettävissä oleviin tuloihin rahatulokymmenyksittäin ja ikäryhmittäin: Yli 50 euroa vuodessa hävinneet (lukumäärä ja %-osuus ryhmästä), keskimääräiset tappiot (€ ja % / vuosi)<sup>1</sup>**

	Häviäjien lukumäärä		Osuus ryhmästä, %		Tappio / vuosi, €		Tappio / vuosi, %	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
<b>18–64-vuotiaat yli 50€/vuosi hävinneet</b>								
1. tulokymmenys	16 926	19 619	8	9	-82	-83	-1,25	-1,23
2. tulokymmenys	17 853	18 259	12	12	-85	-89	-0,80	-0,84
3. tulokymmenys	10 009	10 642	9	8	-84	-89	-0,62	-0,66
4. tulokymmenys	14 374	16 293	14	11	-75	-76	-0,47	-0,47
5. tulokymmenys	22 544	24 143	20	15	-77	-83	-0,42	-0,45
6. tulokymmenys	18 186	18 519	13	10	-80	-86	-0,39	-0,41
7. tulokymmenys	12 275	9 063	7	5	-81	-84	-0,34	-0,36
8. tulokymmenys	10 782	6 784	6	4	-84	-86	-0,31	-0,32
9. tulokymmenys	7 917	5 018	3	3	-95	-97	-0,30	-0,30
10. tulokymmenys	7 790	3 472	3	3	-132	-127	-0,20	-0,21
<b>65 vuotta täyttäneet yli 50€/vuosi hävinneet</b>								
1. tulokymmenys	87	.	4	.	-58	.	-0,86	.
2. tulokymmenys	2 152	4 731	5	5	-62	-57	-0,57	-0,53
3. tulokymmenys	1 373	4 165	2	3	-64	-66	-0,46	-0,49
4. tulokymmenys	11 928	14 274	16	12	-57	-58	-0,34	-0,35
5. tulokymmenys	52 099	60 888	75	64	-62	-62	-0,34	-0,34
6. tulokymmenys	51 339	52 325	88	84	-70	-72	-0,34	-0,35
7. tulokymmenys	35 359	29 668	76	72	-72	-73	-0,30	-0,31
8. tulokymmenys	35 306	25 156	86	82	-68	-70	-0,25	-0,26
9. tulokymmenys	15 227	11 015	39	46	-69	-72	-0,22	-0,23
10. tulokymmenys	9 649	6 078	19	30	-73	-73	-0,12	-0,12

<sup>1</sup> Tulokset on laskettu käyttäen tulokäsittelynä modifioitua henkilökohtaista käytettävissä olevaa rahatuloa, jossa rahatulo on skaalattu elätettävien lasten määrän ja iän huomioivalla kertoimella. Siten myös kaikki taulukossa esitetyt euromäärät ovat ns. skaalattuja euromääriä.  
Lähde: SISU-mikrosimulointimalli. Euromäärät vuoden 2018 hintatasossa.



**Taulukko 5a. Kansaneläkeindeksin ja lapsilisien leikkauksen (2017) vaikutukset naisten ja miesten modifioituihin henkilökohtaisiin käytettävissä oleviin rahatuloihin perhetyyteittäin ja ikäryhmittäin: Yli 50 euroa vuodessa hävinneet (lukumäärä ja %-osuus ryhmästä), keskimääräiset tappiot (€ ja % / vuosi)<sup>1</sup>**

	Häviäjien lukumäärä		Osuus ryhmästä %		Tappio / vuosi, €		Tappio / vuosi, %	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
<b>18–64-vuotiaat yli 50€/vuosi hävinneet</b>								
Yksin asuva	85 605	67 459	21	21	-96	-97	-0,58	-0,55
Puolison kanssa asuva	68 179	82 386	16	18	-89	-88	-0,46	-0,53
Yksinhuoltaja, vain alaikäisiä lapsia	2 286	20 338	16	24	-79	-73	-0,41	-0,40
Yksinhuoltaja, alaikäisiä ja 18–24-vuotiaita lapsia	267	2 159	16	22	-81	-74	-0,44	-0,39
Yksinhuoltaja, vain 18–24-vuotiaita lapsia	760	2 579	12	14	-94	-94	-0,48	-0,49
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain alaikäisiä lapsia	23 857	56 430	6	15	-79	-74	-0,50	-0,64
Puolison ja lasten kanssa asuva, alaikäisiä ja 18–24-vuotiaita lapsia	3 252	4 365	7	9	-81	-77	-0,46	-0,60
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain 18–24-vuotiaita lapsia	5 604	4 898	10	9	-93	-90	-0,46	-0,54
Vanhempiensa kanssa asuva 18–24-vuotias	4 112	2 446	4	4	-99	-99	-1,01	-0,99
Muu, asuntokuntaväestöä	34 566	25 663	18	17	-99	-94	-0,67	-0,64
Muu, ei-asuntokuntaväestöä	14 734	7 957	35	35	-125	-143	-0,98	-1,02
<b>Yli 65-vuotiaat yli 50 €/vuosi hävinneet</b>								
Yksin asuva	89 863	232 138	80	84	-100	-102	-0,53	-0,58
Puolison kanssa asuva	205 816	221 036	69	86	-90	-96	-0,45	-0,60
Muu, asuntokuntaväestöä	40 417	59 136	77	84	-99	-104	-0,53	-0,63
Muu, ei-asuntokuntaväestöä	13 095	30 681	93	98	-131	-139	-0,72	-0,79
<b>18–64-vuotiaat yhteensä/keskim.</b>	243 220	276 680	15	17	-94	-88	-0,56	-0,57
<b>65 vuotta täyttäneet yht./keskim.</b>	≈ 352 500	543 963	73	86	-95	-102	-0,49	-0,60

<sup>1</sup> Tulokset on laskettu käyttäen tulokäsitetäänä modifioitua henkilökohtaista käytettävissä olevaa rahatuloa, jossa rahatulo on skaalattu elätettävien lasten määrän ja iän huomioivalla kertoimella. Siten myös kaikki taulukossa esitetyt euromäärät ovat ns. skaalattuja euromääriä.

Lähde: SISU-mikrosimulointimalli. Euromäärät vuoden 2018 hintatasossa.

**Taulukko 5b. Kansaneläkeindeksin ja lapsilisien leikkauksen (2017) vaikutukset naisten ja miesten modifioituihin henkilökohtaisiin käytettävissä oleviin rahatuloihin tulokymmenyksittäin ja ikäryhmittäin: Yli 50 euroa vuodessa hävinneet (lukumäärä ja %-osuus ryhmästä), keskimääräiset tappiot (€ ja % / vuosi)<sup>1</sup>**

	Häviäjien lukumäärä		Osuus ryhmästä %		Tappio / vuosi, €		Tappio / vuosi, %	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
<b>18–64-vuotiaat yli 50€/vuosi hävinneet</b>								
1. tulokymmenys	32 293	49 000	15	23	-83	-78	-1,09	-1,05
2. tulokymmenys	49 093	51 106	34	33	-102	-95	-0,92	-0,86
3. tulokymmenys	40 870	44 582	38	33	-102	-97	-0,74	-0,71
4. tulokymmenys	35 146	40 164	35	28	-88	-90	-0,56	-0,56
5. tulokymmenys	25 383	31 874	23	19	-90	-82	-0,49	-0,45
6. tulokymmenys	16 427	23 164	12	13	-91	-80	-0,44	-0,39
7. tulokymmenys	13 388	11 215	8	6	-95	-88	-0,40	-0,37
8. tulokymmenys	14 887	13 335	8	8	-96	-96	-0,36	-0,36
9. tulokymmenys	9 496	8 690	4	6	-93	-94	-0,30	-0,30
10. tulokymmenys	6 237	3 552	2	3	-94	-93	-0,16	-0,18
<b>Yli 65vuotiaat yli 50€/vuosi hävinneet</b>								
1. tulokymmenys	≈ 1 772	8 030	64	89	-105	-108	-1,25	-1,30
2. tulokymmenys	37 864	97 300	96	96	-112	-114	-0,99	-1,01
3. tulokymmenys	64 227	129 460	97	98	-110	-114	-0,80	-0,83
4. tulokymmenys	71 071	119 284	98	98	-82	-91	-0,51	-0,57
5. tulokymmenys	51 152	76 828	74	81	-80	-90	-0,44	-0,50
6. tulokymmenys	31 660	40 204	55	65	-87	-91	-0,43	-0,45
7. tulokymmenys	32 247	27 375	69	66	-97	-98	-0,41	-0,41
8. tulokymmenys	36 125	26 522	88	87	-101	-102	-0,38	-0,38
9. tulokymmenys	15 440	11 729	40	50	-100	-104	-0,32	-0,33
10. tulokymmenys	10 942	7 230	22	36	-96	-96	-0,16	-0,17

<sup>1</sup> Tulokset on laskettu käyttäen tulokäsitteenä modifioitua henkilökohtaista käytettävissä olevaa rahatuloa, jossa rahatulo on skaalattu elätettävien lasten määrän ja iän huomioivalla kertoimella. Siten myös kaikki taulukossa esitetyt euromäärät ovat ns. skaalattuja euromääriä.  
Lähde: SISU-mikrosimulointimalli. Euromäärät vuoden 2018 hintatasossa.

**Taulukko 6a. Kansaneläkeindeksin jäädytyksen (2018) vaikutukset naisten ja miesten modifioituihin henkilökohtaisiin käytettävissä oleviin rahatuloihin perhetyypeittäin ja ikäryhmittäin: Yli 50 euroa vuodessa hävinneet (lukumäärä ja %-osuus ryhmästä), keskimääräiset tappiot (€ ja % / vuosi)<sup>1</sup>**

	Häviäjien lukumäärä		Osuus ryhmästä %		Tappio / vuosi, €		Tappio / vuosi, %	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
<b>18–64-vuotiaat yli 50€/vuosi hävinneet</b>								
Yksin asuva	39 644	31 181	10	10	-62	-63	-0,40	-0,39
Puolison kanssa asuva	17 653	22 684	4	5	-62	-62	-0,33	-0,41
Yksinhuoltaja, vain alaikäisiä lapsia	207	1 486	1	2	-70	-70	-0,31	-0,34
Yksinhuoltaja, alaikäisiä ja 18–24-vuotiaita lapsia	.	220	.	2	.	-90	.	-0,45
Yksinhuoltaja, vain 18–24-vuotiaita lapsia	307	993	5	5	-62	-63	-0,34	-0,36
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain alaikäisiä lapsia	2 326	3 212	1	1	-59	-60	-0,35	-0,43
Puolison ja lasten kanssa asuva, alaikäisiä ja 18–24-vuotiaita lapsia	353	400	1	1	-59	-57	-0,34	-0,41
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain 18–24-vuotiaita lapsia	1 759	1 393	3	2	-61	-63	-0,33	-0,40
Vanhempiensa kanssa asuva 18–24-vuotias	1 493	926	2	1	-73	-71	-0,58	-0,57
Muu, asuntokuntaväestöä	13 361	8 936	7	6	-65	-65	-0,45	-0,47
Muu, ei-asuntokuntaväestöä	9 896	6 197	23	27	-72	-75	-0,55	-0,52
<b>Yli 65-vuotiaat yli 50 €/vuosi hävinneet</b>								
Yksin asuva	44 662	126 288	40	46	-60	-61	-0,37	-0,39
Puolison kanssa asuva	60 708	102 971	20	40	-60	-60	-0,33	-0,43
Muu, asuntokuntaväestöä	19 512	34 386	37	49	-60	-61	-0,37	-0,42
Muu, ei-asuntokuntaväestöä	10 156	26 049	72	83	-70	-73	-0,41	-0,43
<b>18–64-vuotiaat yhteensä/keskim.</b>	<b>≈ 87 200</b>	<b>77 628</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>-64</b>	<b>-64</b>	<b>-0,40</b>	<b>-0,41</b>
<b>65 vuotta täyttäneet yht./keskim.</b>	<b>135 938</b>	<b>290 174</b>	<b>28</b>	<b>46</b>	<b>-61</b>	<b>-62</b>	<b>-0,35</b>	<b>-0,41</b>

<sup>1</sup> Tulokset on laskettu käyttäen tulokäsittelynä modifioitua henkilökohtaista käytettävissä olevaa rahatuloa, jossa rahatulo on skaalattu elätettävien lasten määrään ja iän huomioivalla kertoimella. Siten myös kaikki taulukossa esitetyt euromäärät ovat ns. skaalattuja euromääriä.  
Lähde: SISU-mikrosimulointimalli. Euromäärät vuoden 2018 hintatasossa.

**Taulukko 6b. Kansaneläkeindeksin jäädytyksen (2018) vaikutukset naisten ja miesten modifioituihin henkilökohtaisiin käytettävissä oleviin rahatuloihin tulokymmenyksittäin ja ikäryhmittäin: Yli 50 euroa vuodessa hävinneet (lukumäärä ja %-osuus ryhmästä), keskimääräiset tappiot (€ ja % / vuosi)<sup>1</sup>**

	Häviäjien lukumäärä		Osuus ryhmästä %		Tappio / vuosi, €		Tappio / vuosi, %	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
<b>18–64-vuotiaat yli 50€/vuosi hävinneet</b>								
1. tulokymmenys	1 753	1 899	1	1	-56	-59	-0,67	-0,74
2. tulokymmenys	25 603	21 564	18	14	-62	-62	-0,57	-0,57
3. tulokymmenys	23 757	21 584	22	16	-63	-63	-0,47	-0,47
4. tulokymmenys	13 434	14 341	13	10	-63	-63	-0,40	-0,40
5. tulokymmenys	7 564	7 524	7	5	-69	-70	-0,38	-0,39
6. tulokymmenys	5 005	3 612	4	2	-67	-69	-0,32	-0,34
7. tulokymmenys	3 019	2 379	2	1	-64	-65	-0,27	-0,28
8. tulokymmenys	2 559	1 866	1	1	-67	-66	-0,25	-0,24
9. tulokymmenys	2 586	1 846	1	1	-64	-64	-0,20	-0,20
10. tulokymmenys	≈ 1 920	1 013	1	1	-65	-66	-0,12	-0,13
<b>65 - vuotiaat yli 50€/vuosi hävinneet</b>								
1. tulokymmenys	833	3 912	35	52	-60	-60	-0,74	-0,73
2. tulokymmenys	29 255	78 008	74	77	-58	-59	-0,51	-0,52
3. tulokymmenys	46 801	104 131	72	79	-61	-61	-0,45	-0,46
4. tulokymmenys	21 038	50 606	29	42	-63	-64	-0,40	-0,41
5. tulokymmenys	10 442	23 470	15	25	-64	-66	-0,36	-0,37
6. tulokymmenys	6 917	11 915	12	19	-61	-62	-0,29	-0,30
7. tulokymmenys	4 771	5 811	10	14	-60	-62	-0,26	-0,26
8. tulokymmenys	4 878	4 272	12	14	-62	-63	-0,23	-0,23
9. tulokymmenys	7 204	5 544	19	23	-61	-63	-0,19	-0,20
10. tulokymmenys	3 798	2 506	8	12	-62	-63	-0,10	-0,10

<sup>1</sup> Tulokset on laskettu käyttäen tulokäsittelynä modifioitua henkilökohtaista käytettävissä olevaa rahatuloa, jossa rahatulo on skaalattu elätettävien lasten määrän ja iän huomioivalla kertoimella. Siten myös kaikki taulukossa esitetyt euromäärät ovat ns. skaalattuja euromääriä.  
Lähde: SISU-mikrosimulointimalli. Euromäärät vuoden 2018 hintatasossa.

**Taulukko 7a. Kansaneläkeindeksin muutosten<sup>43</sup> (2016-2018) kumulatiiviset vaikutukset naisten ja miesten modifioituihin henkilökohtaisiin käytettävissä oleviin tuloihin perhetyypeittäin ja ikäryhmittäin: Yli 50 euroa vuodessa hävinneet (lukumäärä ja %-osuus ryhmästä), keskimääräiset tappiot (€ ja % / 3 vuotta)<sup>1</sup>**

	Hävinneiden lukumäärä		Osuus ryhmästä %		Tappio / vuosi, €		Tappio / vuosi, %	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
<b>18– 64 -vuotiaat yli 50€/vuosi hävinneet</b>								
Yksin asuva	72 224	56 077	17	17	-255	-259	-0,52	-0,49
Puolison kanssa asuva	52 552	59 489	13	13	-242	-245	-0,41	-0,51
Yksinhuoltaja, vain alaikäisiä lapsia	1 713	12 728	12	15	-214	-208	-0,37	-0,38
Yksinhuoltaja, alaikäisiä ja 18–24-vuotiaita lapsia	247	1 293	15	13	-205	-221	-0,37	-0,40
Yksinhuoltaja, vain 18–24-vuotiaita lapsia	680	2 159	11	12	-239	-244	-0,41	-0,43
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain alaikäisiä lapsia	17 393	39 430	5	10	-215	-205	-0,47	-0,59
Puolison ja lasten kanssa asuva, alaikäisiä ja 18–24-vuotiaita lapsia	2 606	3 399	5	7	-215	-208	-0,42	-0,57
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain 18–24-vuotiaita lapsia	4 605	3 925	8	7	-250	-240	-0,41	-0,50
Vanhempiensa kanssa asuva 18–24-vuotias	3 292	1 959	3	3	-267	-268	-0,87	-0,85
Muu, asuntokuntaväestöä	28 941	20 458	15	14	-259	-256	-0,61	-0,60
Muu, ei-asuntokuntaväestöä	14 001	7 690	33	34	-313	-350	-0,84	-0,84
<b>Yli 65-vuotiaat yli 50 €/vuosi hävinneet</b>								
Yksin asuva	73 370	190 275	65	69	-273	-277	-0,48	-0,52
Puolison kanssa asuva	147 926	165 745	49	64	-253	-268	-0,40	-0,57
Muu, asuntokuntaväestöä	32 020	49 007	61	70	-272	-281	-0,49	-0,58
Muu, ei-asuntokuntaväestöä	12 468	29 894	89	95	-332	-349	-0,62	-0,67
<b>18–64-vuotiaat yhteensä/keskim.</b>	198 252	208 608	12	13	-252	-243	-0,51	-0,53
<b>65 vuotta täyttäneet yht./keskim.</b>	≈ 268 600	435 715	55	68	-264	-279	-0,44	-0,56

<sup>1</sup> Tulokset on laskettu käyttäen tulokasitteenä modifioitua henkilökohtaista käytettävissä olevaa rahatuloa, jossa rahatulo on skaalattu elätettävien lasten määrän ja iän huomioivalla kertoimella. Siten myös kaikki taulukossa esitetyt euromäärät ovat ns. skaalattuja euromääriä.  
Lähde: SISU-mikrosimulointimalli. Euromäärät vuoden 2018 hintatasossa.

<sup>43</sup> Laskelma kattaa seuraavat muutokset: lapsilisän ja opintorahan irrottaminen Kela-indeksistä (2016), kansaneläkeindeksin 0.85 % leikkaus ja lapsilisän n. 0,85 % leikkaus (2017), kansaneläkeindeksin jäädytys (2018)

**Taulukko 7b. Kansaneläkeindeksin muutosten<sup>44</sup> (2016-2018) kumulatiiviset vaikutukset naisten ja miesten modifioituihin henkilökohtaisiin käytettävissä oleviin tuloihin tulokymmenyksittäin ja ikäryhmittäin: Yli 50 euroa vuodessa hävinneet (lukumäärä ja %-osuus ryhmästä), keskimääräiset tappiot (€ ja % / 3 vuotta)<sup>1</sup>**

	Häviäjien lukumäärä		Osuus ryhmästä, %		Tappio / vuosi, €		Tappio / vuosi, %	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
<b>18–64-vuotiaat yli 50€/vuosi hävinneet</b>								
1. tulokymmenys	30 168	40 490	14	19	-217	-210	-0,94	-0,93
2. tulokymmenys	43 056	41 496	29	26	-258	-247	-0,79	-0,76
3. tulokymmenys	34 079	35 832	31	26	-273	-263	-0,67	-0,64
4. tulokymmenys	23 564	26 969	23	18	-256	-256	-0,54	-0,54
5. tulokymmenys	15 707	18 626	14	11	-260	-250	-0,48	-0,46
6. tulokymmenys	12 621	13 448	9	7	-250	-236	-0,41	-0,38
7. tulokymmenys	11 828	8 750	7	5	-247	-242	-0,35	-0,34
8. tulokymmenys	13 668	12 095	7	7	-248	-246	-0,31	-0,31
9. tulokymmenys	8 523	8 103	4	5	-245	-247	-0,26	-0,27
10. tulokymmenys	5 038	2 799	2	2	-256	-255	-0,15	-0,17

<sup>1</sup> Tulokset on laskettu käyttäen tulokäsitteenä modifioitua henkilökohtaista käytettävissä olevaa rahatuloa, jossa rahatulo on skaalattu elätettävien lasten määrän ja iän huomioivalla kertoimella. Siten myös kaikki taulukossa esitetyt euromäärät ovat ns. skaalattuja euromääriä.  
Lähde: SISU-mikrosimulointimalli. Euromäärät vuoden 2018 hintatasossa.

<sup>44</sup> Laskelma kattaa seuraavat muutokset: lapsilisän ja opintorahan irrottaminen Kela-indeksistä (2016), kansaneläkeindeksin 0.85 % leikkaus ja lapsilisän n. 0,85 % leikkaus (2017), kansaneläkeindeksin jäädytys (2018)

**Taulukko 8a. Työtulovähennyksen muutosten (2016) vaikutukset työikäisten (18–64-vuotiaiden) naisten ja miesten henkilökohtaisiin modifioituihin käytettävissä oleviin tuloihin perhetyypeittäin: Yli 50 euroa vuodessa hyötynneet (lukumäärä ja %-osuus ryhmästä), keskimääräinen hyöty (€ ja % / vuosi)<sup>1</sup>**

	Hyötynneiden lukumäärä		Osuus ryhmästä, %		Hyöty / vuosi, €		Hyöty / vuosi, %	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
<b>18–64-vuotiaat yli 50€/vuosi hyötynneet</b>								
Yksin asuva	239 762	209 241	58	64	213	217	0,75	0,84
Puolison kanssa asuva	303 749	338 594	73	74	208	217	0,66	0,85
Yksinhuoltaja, vain alaikäisiä lapsia	10 322	53 931	74	63	138	144	0,57	0,67
Yksinhuoltaja, alaikäisiä ja 18–24-vuotiaita lapsia	1 299	7 310	77	75	135	142	0,53	0,63
Yksinhuoltaja, vain 18–24-vuotiaita lapsia	4 845	14 501	79	80	203	214	0,58	0,72
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain alaikäisiä lapsia	326 093	296 738	85	76	157	166	0,57	0,77
Puolison ja lasten kanssa asuva, alaikäisiä ja 18–24-vuotiaita lapsia	39 897	41 190	83	85	152	167	0,52	0,72
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain 18–24-vuotiaita lapsia	44 189	49 520	81	87	197	215	0,53	0,74
Vanhempiensa kanssa asuva 18–24-vuotias	24 943	15 800	25	24	211	204	1,29	1,46
Muu, asuntokuntaväestöä	111 534	89 357	59	60	206	206	0,78	0,88
Muu, ei-asuntokuntaväestöä	11 369	5 591	27	25	217	210	0,93	0,98
<b>Yhteensä/keskim.</b>	<b>1 118 001</b>	<b>1 121 773</b>	<b>67</b>	<b>69</b>	<b>191</b>	<b>197</b>	<b>0,66</b>	<b>0,82</b>

<sup>1</sup> Tulokset on laskettu käyttäen tulokäsittelyä modifioitua henkilökohtaista käytettävissä olevaa rahatulua, jossa rahatulo on skaalattu elätettävien lasten määrän ja iän huomioivalla kertoimella. Siten myös kaikki taulukossa esitetyt euromäärät ovat ns. skaalattuja euromääriä.  
Lähde: SISU-mikrosimulointimalli. Euromäärät vuoden 2018 hintatasossa.

**Taulukko 8b. Työtulovähennyksen muutosten (2016) vaikutukset työikäisten (18–64-vuotiaiden) naisten ja miesten henkilökohtaisiin modifioituihin käytettävissä oleviin rahatuloihin tulokymmenyksittäin: Yli 50 euroa vuodessa hyötynneet (lukumäärä ja %-osuus ryhmästä), keskimääräinen hyöty (€ ja % / vuosi)<sup>1</sup>**

	Hyötynneiden lukumäärä		Osuus ryhmästä, %		Hyöty / vuosi, €		Hyöty / vuosi, %	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
<b>18–64-vuotiaat yli 50€/vuosi hyötynneet</b>								
1. tulokymmenys	6 930	9 789	3	5	100	94	1,26	1,15
2. tulokymmenys	36 298	54 091	25	34	161	151	1,45	1,36
3. tulokymmenys	41 470	64 287	38	47	204	190	1,48	1,38
4. tulokymmenys	58 576	97 067	58	67	206	195	1,29	1,22
5. tulokymmenys	85 078	136 777	76	83	202	197	1,11	1,08
6. tulokymmenys	118 498	169 664	86	92	203	203	0,97	0,98
7. tulokymmenys	154 170	175 348	92	95	206	212	0,88	0,90
8. tulokymmenys	185 171	168 131	95	97	207	216	0,77	0,81
9. tulokymmenys	220 323	146 420	97	97	194	202	0,61	0,64
10. tulokymmenys	211 487	100 199	83	87	153	159	0,31	0,34
<b>Yhteensä/keskim.</b>	<b>1 118 001</b>	<b>1 121 773</b>	<b>67</b>	<b>69</b>	<b>191</b>	<b>197</b>	<b>0,66</b>	<b>0,82</b>

<sup>1</sup> Tulokset on laskettu käyttäen tulokäsittelyä modifioitua henkilökohtaista käytettävissä olevaa rahatulua, jossa rahatulo on skaalattu elätettävien lasten määrän ja iän huomioivalla kertoimella. Siten myös kaikki taulukossa esitetyt euromäärät ovat ns. skaalattuja euromääriä.  
Lähde: SISU-mikrosimulointimalli. Euromäärät vuoden 2018 hintatasossa.

**Taulukko 9a. Ansiotuloverotuksen tuloarajojen korotuksen (2017) vaikutukset miesten ja naisten henkilökohtaisiin modifioituihin käytettävissä oleviin rahatuloihin perhetyyppittäin: yli 50 euroa vuodessa hyötynneet (määrä ja %-osuus ryhmästä) ja keskimääräinen hyöty (€ ja % / vuosi)<sup>1</sup>**

	Hyöttyjien lukumäärä		Osuus ryhmästä, %		Hyöty / vuosi, €		Hyöty / vuosi, %	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
<b>18–64-vuotiaat yli 50€/vuosi hyötynneet</b>								
Yksin asuva	56 650	33 153	14	10	75	74	0,16	0,16
Puolison kanssa asuva	102 725	49 633	25	11	79	74	0,15	0,16
Yksinhuoltaja, vain alaikäisiä lapsia	786	1 546	6	2	95	95	0,15	0,19
Yksinhuoltaja, alaikäisiä ja 18–24-vuotiaita lapsia	133	273	8	3	94	97	0,21	0,21
Yksinhuoltaja, vain 18–24-vuotiaita lapsia	2 139	3 565	35	20	81	76	0,17	0,16
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain alaikäisiä lapsia	66 539	22 717	17	6	80	73	0,16	0,17
Puolison ja lasten kanssa asuva, alaikäisiä ja 18–24-vuotiaita lapsia	15 940	6 904	33	14	75	67	0,16	0,16
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain 18–24-vuotiaita lapsia	22 231	11 495	41	20	85	77	0,14	0,17
Vanhempiensa kanssa asuva 18–24-vuotias	260	..	0	..	65	..	0,16	,
Muu, asuntokuntaväestöä	20 325	9 716	11	7	78	73	0,16	0,16
Muu, ei-asuntokuntaväestöä	1 299	573	3	3	80	82	0,17	0,17
<b>Yli 65- vuotiaat yli 50€/vuosi hyötynneet</b>								
Yksin asuva	8 143	9 783	7	4	76	69	0,15	0,16
Puolison kanssa asuva	41 603	8 117	14	3	80	73	0,14	0,15
Muu, asuntokuntaväestöä	4 971	2 572	9	4	81	72	0,15	0,16
Muu, ei-asuntokuntaväestöä	540	380	4	1	76	66	0,16	0,16
<b>18–64-vuotiaat yhteensä/keskim.</b>								
	289 028	139 596	17	9	79	74	0,16	0,17
<b>65 vuotta täyttäneet yht./keskim.</b>								
	56 537	20 918	12	3	80	71	0,14	0,16

<sup>1</sup> Tulokset on laskettu käyttäen tulokäsitetään modifioitua henkilökohtaista käytettävissä olevaa rahatuloa, jossa rahatulo on skaalattu elätettävien lasten määrän ja iän huomioivalla kertoimella. Siten myös kaikki taulukossa esitetyt euromäärät ovat ns. skaalattuja euromääriä.  
Lähde: SISU-mikrosimulointimalli. Euromäärät vuoden 2018 hintatasossa.



**Liitetaulukko 9b. Ansiotuloverotuksen tulorajojen korotuksen (2017) vaikutukset miesten ja naisten henkilökohtaisiin modifioituihin käytettävissä oleviin rahatuloihin tulokymmenyksittäin: yli 50 euroa vuodessa hyötynneet (määrä ja %-osuus ryhmästä) ja keskimääräinen hyöty (€ ja % / vuosi)<sup>1</sup>**

	Hyötöjien lukumäärä		Osuus ryhmästä, %		Hyöty /vuosi, €		Hyöty / vuosi, %	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
<b>Kaikki yli 50€/vuosi hyötynneet</b>								
1. tulokymmenys	.	.	.	.	.	.	.	.
2. tulokymmenys	.	.	.	.	.	.	.	.
3. tulokymmenys	.	.	.	.	.	.	.	.
4. tulokymmenys	.	.	.	.	.	.	.	.
5. tulokymmenys	.	.	.	.	.	.	.	.
6. tulokymmenys	.	.	.	.	.	.	.	.
7. tulokymmenys	≈ 300	.	0	.	56	.	0,23	.
8. tulokymmenys	5 311	3 039	2	1	53	52	0,19	0,19
9. tulokymmenys	90 783	50 959	34	29	60	61	0,18	0,18
10. tulokymmenys	249 304	106 490	81	79	86	81	0,15	0,16

<sup>1</sup> Tulokset on laskettu käyttäen tulokäsitteenä modifioitua henkilökohtaista käytettävissä olevaa rahatuloa, jossa rahatulo on skaalattu elätettävien lasten määrän ja iän huomioivalla kertoimella. Siten myös kaikki taulukossa esitetyt euromäärät ovat ns. skaalattuja euromääriä.  
Lähde: SISU-mikrosimulointimalli. Euromäärät vuoden 2018 hintatasossa.

**Taulukko 10a. Työttömyyspäivärahaikauden lyhentämisen (2017) vaikutukset työikäisten (18–64-vuotiaiden) miesten ja naisten modifioituihin henkilökohtaisiin käytettävissä oleviin rahatuloihin perhetyypeittäin: yli 50 euroa vuodessa hävinneet (lukumäärä ja %-osuus ryhmästä), keskimääräinen tappio (€ ja % / vuosi)<sup>1</sup>**

	Häviäjien määrä		Osuus ryhmästä, %		Tappio / vuosi, €		Tappio / vuosi, %	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
<b>18–64-vuotiaat yli 50€/vuosi hävinneet</b>								
Yksin asuva	6 224	3 359	2	1	-1 387	-1 112	-8,16	-6,83
Puolison kanssa asuva	4 392	5 031	1	1	-1 726	-1 374	-10,55	-9,43
Yksinhuoltaja, vain alaikäisiä lapsia	273	1 513	2	2	-676	-614	-4,02	-3,59
Yksinhuoltaja, alaikäisiä ja 18–24-vuotiaita lapsia	.	160	.	2	.	-817	.	-4,70
Yksinhuoltaja, vain 18–24-vuotiaita lapsia	80	213	1	1	-2 009	-1 225	-10,54	-7,20
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain alaikäisiä lapsia	4 638	5 811	1	1	-1 319	-1 049	-8,35	-7,57
Puolison ja lasten kanssa asuva, alaikäisiä ja 18–24-vuotiaita lapsia	606	560	1	1	-1 845	-1 124	-11,11	-8,26
Puolison ja lasten kanssa asuva, vain 18–24-vuotiaita lapsia	646	640	1	1	-2 206	-1 639	-11,77	-9,77
Vanhempiensa kanssa asuva 18–24-vuotias	113	.	0	.	-906	.	-6,00	.
Muu, asuntokuntaväestöä	3 032	1 479	2	1	-1 585	-1 279	-10,41	-8,66
Muu, ei-asuntokuntaväestöä	620	167	1	1	-1 626	-1 204	-11,56	-8,71
<b>Yhteensä/keskim.</b>	≈ 20 800	≈ 19 100	1	1	-1 508	-1 153	-9,26	-7,71

<sup>1</sup> Tulokset on laskettu käyttäen tulokäsittelynä modifioitua henkilökohtaista käytettävissä olevaa rahatuloa, jossa rahatulo on skaalattu elätettävien lasten määrän ja iän huomioivalla kertoimella. Siten myös kaikki taulukossa esitetyt euromäärät ovat ns. skaalattuja euromääriä.  
Lähde: SISU-mikrosimulointimalli. Euromäärät vuoden 2018 hintatasossa.

**Taulukko 10b. Työttömyyspäivärahaikauden lyhentämisen (2017) vaikutukset työikäisten (18–64-vuotiaiden) miesten ja naisten modifioituihin henkilökohtaisiin käytettävissä oleviin rahatuloihin tulokymmenyksittäin: yli 50 euroa vuodessa hävinneet (lukumäärä ja %-osuus ryhmästä), keskimääräinen tappio (€ ja % / vuosi)<sup>1</sup>**

	Häviäjien lukumäärä		Osuus ryhmästä, %		Tappio / vuosi, €		Tappio / vuosi, %	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
<b>18–64-vuotiaat yli 50€/vuosi hävinneet</b>								
1. tulokymmenys	1 426	1 826	1	1	-778	-650	-9,56	-7,77
2. tulokymmenys	4 298	5 211	3	3	-1 233	-1 017	-11,13	-9,23
3. tulokymmenys	3 938	3 992	4	3	-1 343	-1 156	-9,78	-8,45
4. tulokymmenys	3 592	2 952	4	2	-1 524	-1 168	-9,59	-7,33
5. tulokymmenys	2 826	2 272	3	1	-1 760	-1 246	-9,66	-6,87
6. tulokymmenys	2 072	1 333	2	1	-1 761	-1 510	-8,52	-7,30
7. tulokymmenys	1 066	706	1	0	-1 979	-1 737	-8,46	-7,40
8. tulokymmenys	733	347	0	0	-1 952	-1 849	-7,32	-6,91
9. tulokymmenys	≈ 600	≈ 400	0	0	-2 574	-1 685	-7,99	-5,49
10. tulokymmenys	≈ 400	≈ 300	0	0	-2 489	-2 194	-5,07	-3,09
<b>Yhteensä/keskim.</b>	≈ 20 800	≈ 19 100	1	1	-1 508	-1 153	-9,26	-7,71

<sup>1</sup> Tulokset on laskettu käyttäen tulokäsittelynä modifioitua henkilökohtaista käytettävissä olevaa rahatuloa, jossa rahatulo on skaalattu elätettävien lasten määrän ja iän huomioivalla kertoimella. Siten myös kaikki taulukossa esitetyt euromäärät ovat ns. skaalattuja euromääriä.  
Lähde: SISU-mikrosimulointimalli. Euromäärät vuoden 2018 hintatasossa.

## LIITTEET LUKUUN 3

### Liite 1. Työllistymisveroasteen soveltamisen johtaminen

Työllistymisveroasteen ja työn tarjonnan jouston teoreettinen tausta on johdettavissa tietynlaisesta hyödyn maksimointiongelmasta. Tässä yhteydessä kyseessä ei kuitenkaan ole perinteinen maksimointiongelma vaan ennemminkin esitetään kysymys: kuinka tietty ryhmä reagoi keskimäärin annettuihin kannustimiin?

Ryhmän käyttäytymistä on mahdollista kuvata seuraavan maksivoitavan "hyötyfunktion" näkökulmasta. Hyötyfunktio on melko yleisesti käytetty separoituva hyötyfunktio. Hyötyfunktio on tosin teknisesti väärä termi, koska kyseessä ei ole yksilön hyöty.

$$U = \frac{(c^i)^{1+\sigma}}{1+\sigma} - \gamma \frac{(n^i)^{1+\varphi}}{1+\varphi}$$

Budjettirajoite on muotoa:

$$c + s' = (1 - \tau)wn + b(1 - n) + (1 + r)s,$$

missä  $c$  on kulutus,  $s$  säästäminen,  $\tau$  työstä maksettavat verot prosenttiosuutena,  $w$  bruttopalkka,  $b$  ryhmän tulotaso työttömänä ja  $r$  säästöjen reaalin (netto)tuotto. Budjettirajoite poikkeaa siis hieman tavanomaisesta. Koska kyseessä on tietyn ryhmän käyttäytymistä mallintava optimointiongelma, on  $n$  ryhmän osuus työllisiä ja  $(1-n)$  työttömiä. Analyysiin olisi triviaalisti mahdollista lisätä lisää ryhmiä esimerkiksi työvoiman ulkopuolelta, jolloin budjettirajoite muokkautuisi hieman.

Kirjoitetaan budjettirajoite vielä hieman kätevämpään muotoon (ja tiputetaan samalla yläindeksi notaatiosta):

$$c = (1 - \tau)wn - bn + N = Wn + N,$$

missä  $N = b + (1 + r)s - s'$  eli muut kuin työllisyydestä riippuvat kokonaistulot ja  $W = (1 - \tau)w - b$ . Oletetaan ryhmän jäsenten olevan samanlaisia ja ratkaistaan ryhmän työn tarjonta derivoimalla "hyötyfunktio" työllisyyden suhteen:

$$\frac{\partial u}{\partial n} = c^\sigma W - \gamma n^\varphi = 0$$

Yllä tärkeänä oletuksena on, että  $N$  on eksogeeninen. Analyyttisen ratkaisun mahdollisuutta ei kuitenkaan ole, mutta vaikeuden voi kiertää derivoimalla rajasubstituutiosuhde  $W$ :n suhteen ja ratkaisemalla työn tarjonnan jousto. Ratkaisu välivaiheineen on seuraava:

$$\sigma c^{\sigma-1} W \left( n + W \frac{\partial n}{\partial W} \right) + c^\sigma - \gamma \varphi n^{\varphi-1} \frac{\partial n}{\partial W} = 0$$

Uudelleen järjestelemällä päästään lopulliseen muotoon kompensoimattomasta työn tarjonnan joustosta:

$$\frac{W}{n} \frac{\partial n}{\partial W} = \left( \frac{1 + \sigma S}{\varphi - \sigma S} \right)$$

missä  $S = \frac{Wn}{Wn+N}$  eli työtulojen (vähennettynä työttömyysturva) osuus kokonaistuloista. Suoraviivaisesti työllisyysvaikutus lasketaan siis seuraavan kaavan perusteella:

$$\frac{\partial n}{n} = \left( \frac{1 + \sigma S}{\varphi - \sigma S} \right) \frac{\partial W}{W} = \eta \frac{\partial W}{W} = \eta \frac{\partial((1-\tau)w - b)}{(1-\tau)w - b} = \eta \frac{\partial \tau}{1-\tau}$$

## LIITTEET LUKUUN 5

### LIITE 1. LISTA HAASTATELTAVISTA

Kaikki haastateltavat (N=24) on tutkimuseettisistä syistä anonymisoitu.

Virkamies, valtiovarainministeriö, budjetin valmistelu  
Virkamies, valtiovarainministeriö, budjetin valmistelu  
Virkamies, valtiovarainministeriö, tasa-arvo  
Virkamies, valtiovarainministeriö, tulosohejaus  
Ministeriön johto, sosiaali- ja terveysministeriö  
Virkamies, sosiaali- ja terveysministeriö, budjetin valmistelu  
Virkamies, sosiaali- ja terveysministeriö, lainvalmistelu  
Virkamies, sosiaali- ja terveysministeriö, lainvalmistelu  
Virkamies, sosiaali- ja terveysministeriö, tulosohejaus  
Virkamies, sosiaali- ja terveysministeriö, tasa-arvo  
Virkamies, sosiaali- ja terveysministeriö, tasa-arvo  
Virkamies, sosiaali- ja terveysministeriö, tasa-arvo  
Ministeriön johto, opetus- ja kulttuuriministeriö  
Virkamies, opetus- ja kulttuuriministeriö, budjetin valmistelu  
Virkamies, opetus- ja kulttuuriministeriö, tulosohejaus  
Virkamies, opetus- ja kulttuuriministeriö, lainvalmistelu  
Virkamies, opetus- ja kulttuuriministeriö, tasa-arvo  
Ministeriön johto, maa- ja metsätalousministeriö  
Virkamies, maa- ja metsätalousministeriö, budjetin valmistelu  
Virkamies, maa- ja metsätalousministeriö, lainvalmistelu  
Virkamies, maa- ja metsätalousministeriö, tulosohejaus  
Kansanedustaja  
Kansanedustaja  
Kansanedustaja

VALTIONEUVOSTON  
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

[tietokayttoon.fi](http://tietokayttoon.fi)

ISSN 2342-6799 (pdf)  
ISBN 978-952-287-603-4 (pdf)

